Sentencia C-415/12

(Bogotá D.C., junio 6 de 2012)

FACULTAD CONFERIDA AL CONSEJO DE ESTADO PARA REALIZAR CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD DE FORMA INTEGRAL DE DECRETOS GENERALES DICTADOS POR EL GOBIERNO NACIONAL-Resulta acorde con el principio de supremacía constitucional y no vulnera el debido proceso ni el derecho de acceso a la administración de justicia

El parágrafo del artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, no viola el preámbulo ni los artículos 2, 29 y 229 de la Constitución. Por el contrario, al preceptuar que el Consejo de Estado en los juicios de nulidad por inconstitucionalidad no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda y que, en consecuencia podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional, al igual que podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas, que a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales, está reafirmando los principios superiores de supremacía e integridad de la Carta Fundamental, consagrados en los artículos 4 y 241 de la Constitución y el principio de configuración normativa del legislador en materia de acciones y procesos (art. 150 C.P.).

POTESTAD JURISDICCIONAL DE CONTROL CONSTITUCIONAL A CARGO DEL CONSEJO DE ESTADO-Alcance

SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION POLITICA-Principio estructural del orden jurídico

La supremacía de la Constitución Política sobre el resto de prescripciones del sistema de derecho nacional, es un principio estructurante del orden jurídico: el conjunto de prescripciones que integran el derecho positivo, se ordena en un sistema normativo, en virtud de la unidad y coherencia que le imprimen los valores, principios y reglas establecidas en la Constitución. En otras palabras, el orden jurídico de la sociedad política se estructura a partir de la Carta Fundamental. Por eso, ha dicho la Corte: “La posición de supremacía de la Constitución – ha dicho esta Corporación – sobre las restantes normas que integran el orden jurídico, estriba en que aquélla determina la estructura básica del Estado, instituye los órganos a través de los cuales se ejerce la autoridad pública, atribuye competencias para dictar normas, ejecutarlas y decidir conforme a ellas las controversias y litigios que se

susciten en la sociedad, y al efectuar todo esto, funda el orden jurídico mismo del Estado".

La noción de supremacía constitucional parte de la naturaleza normativa de la Constitución, que se revela en el carácter de fuente primaria del ordenamiento jurídico. En tal sentido, el artículo 4 de la Constitución Política indica: "La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales". Así, la naturaleza normativa del orden constitucional es la clave de la sujeción del orden jurídico restante a sus disposiciones, en virtud del carácter vinculante que tienen sus reglas. Tal condición normativa y prevalente de las normas constitucionales, la sitúan en el orden jurídico como fuente primera del sistema de derecho interno, comenzando por la validez misma de las normas infraconstitucionales cuyas formas y procedimientos de producción se hallan regulados en la propia Constitución. De ahí que la Corte haya expresado: La Constitución se erige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados. El conjunto de los actos de los órganos constituidos -Congreso, Ejecutivo y jueces- se identifica con referencia a la Constitución y no se reconoce como derecho si desconoce sus criterios de validez. La Constitución como lex superior precisa y regula las formas y métodos de producción de las normas que integran el ordenamiento y es por ello "fuente de fuentes", norma normarum. Estas características de supremacía y de máxima regla de reconocimiento del orden jurídico propias de la Constitución, se expresan inequívocamente en el texto del artículo 4″.

SUPREMACIA NORMATIVA DE LA CARTA POLITICA-Concepto es definitorio del Estado Social y constitucional de Derecho

El concepto de supremacía normativa de la Carta Política es definitorio del Estado Social y constitucional de Derecho. En virtud de la fuerza normativa de la Constitución, las autoridades no solo se hallan sometidas al derecho positivo presidido por la norma superior, en el ejercicio de sus competencias; también para la realización efectiva de los derechos subjetivos consagrados constitucionalmente, ante dichas autoridades pueden los ciudadanos exigir la realización efectiva de los derechos constitucionales, algunos de los cuales son de "aplicación inmediata" -al tenor del artículo 85 constitucional-, merced, precisamente, a su fuerza normativa vinculante. De este modo, la supremacía normativa de las normas constitucionales se erige en un principio clave para la concreción del catálogo de derechos

fundamentales y la efectividad de los demás derechos consagrados en la Carta Fundamental.

CONTROL JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDAD-Garantía de la supremacía de la Constitución

La supremacía normativa de la Constitución, tiene como su principal garantía la existencia del control de constitucionalidad, a cargo de determinados órganos del poder judicial. En principio, todos los poderes públicos deben velar porque la producción del derecho se ajuste a las reglas formales y contenidos materiales del orden constitucional, del mismo modo que sus actuaciones concretas. Así, los actos del gobierno, la actuación de las autoridades administrativas -y de algunos particulares en casos especiales-, las mismas decisiones de los jueces y los actos de legislación, se hallan dominados por el principio de supremacía de la Constitución y sujetos a diversos tipos de exámenes de constitucionalidad de los mismos, en unos casos a través de mecanismos de control concreto de la constitucionalidad de las actuaciones públicas -por vía de acción o excepción- y en otros eventos mediante modalidades de control abstracto de los actos legislativos, las leyes y otras normas generales -por vía de acción o por ministerio de la Constitución- .

PODER JUDICIAL DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD ABSTRACTO-Titularidad

La titularidad del poder judicial de control de constitucionalidad abstracto, ha sido radicado en cabeza de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. En la primera, respecto de normas constitucionales, legales, decretos a los que la Constitución les asigna fuerza de ley, y otros actos con contenido material de ley o que forman parte del trámite legislativo. Al Consejo de Estado, en relación con “decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional”. Con tal sistema de control judicial se busca que en la expedición de las normas que integran el ordenamiento jurídico, se respete la jerarquía de la Carta Fundamental, como norma de normas, de modo que en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplique las disposiciones constitucionales, tal como lo preceptúa el artículo 4° constitucional.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD ABSTRACTO-Integralidad

Este control de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional, ha reiterado esta Corporación, debe ser ejercido en forma integral, puesto que el juez constitucional está

habilitado para confrontar los preceptos demandados con el conjunto de disposiciones que conforman la Carta Política y no sólo con aquellas que han sido citadas como infringidas en la correspondiente demanda. Al respecto, dice la Corte: De este modo, si por razón de su naturaleza jurídica, algunos de los actos normativos sometidos al juicio de constitucionalidad, ven condicionada su legitimidad al cumplimiento de ciertos requisitos cuya inobservancia puede generar vicios de procedimiento o de competencia, la Corte está en la obligación de abordar el estudio de tales aspectos, aun cuando no hayan sido propuesto en la demanda ni tampoco hubieren sido alegados por aquellos sujetos que se encuentran habilitados para intervenir en el proceso.

CORTE CONSTITUCIONAL-Potestad de examinar la constitucionalidad de una norma demandada frente a la totalidad del ordenamiento superior y no solo respecto de la disposición constitucional específicamente invocada

POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN ACTUACIONES PROCESALES Y ADMINISTRATIVAS-Jurisprudencia constitucional

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD INTEGRAL A CARGO DEL CONSEJO DE ESTADO-Jurisprudencia constitucional/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD INTEGRAL A CARGO DEL CONSEJO DE ESTADO-Alcance

Al reglamentar el ejercicio de la nulidad por inconstitucionalidad, el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, ha previsto en el parágrafo demandado que el Consejo de Estado, en este tipo de procesos, no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda y que, en consecuencia, podrá fundar la tal declaración en la violación directa de cualquier norma constitucional. De esta forma, el Legislador no ha hecho cosa distinta que consagrar normativamente lo que es una doctrina constitucional con plena vigencia: el ejercicio del control constitucional abstracto de manera integral, tal como quedó expuesta en los párrafos precedentes. Por este aspecto, entonces, no se advierte transgresión del preámbulo y del artículo 2 constitucional, puesto que la disposición demandada tiene sólido fundamento en los artículos 4, 237.2 y 241 de la Constitución, que consagran la supremacía e integridad de la Carta Fundamental. Por el contrario, puede argumentarse que el parágrafo acusado, al fortalecer los poderes y atribuciones del Consejo de Estado como juez constitucional, en aras de garantizar y preservar la supremacía constitucional, lo que logra es

consolidar la prevalencia de los fines esenciales del Estado, previstos en el precitado canon constitucional. Es más, la jurisprudencia constitucional ya había aceptado de tiempo atrás, esta facultad conferida al Consejo de Estado, cuando consideró, en la sentencia C-197 de 1999, que "tratándose de derechos fundamentales de aplicación inmediata, el juez administrativo a efecto de asegurar su vigencia y goce efectivos debe aplicar la correspondiente norma constitucional, en forma oficiosa, así la demanda no la haya invocado expresamente".

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD INTEGRAL A CARGO DEL CONSEJO DE ESTADO-No excede la potestad de configuración del legislador/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD INTEGRAL A CARGO DEL CONSEJO DE ESTADO-Es legítima, razonable y proporcionada y no contraría los principios o valores superiores de la Carta Fundamental

No se advierte que el precepto acusado, exceda la potestad de configuración del legislador. La regulación que ha hecho de la acción de nulidad por inconstitucionalidad radicada en cabeza del Consejo de Estado, es legítima, razonable y proporcionada, y en modo alguno contraria a principios o valores superiores de la Carta Fundamental. Al ejercer su amplia libertad de configuración normativa, el Legislador ha buscado radicar en cabeza del Consejo de Estado, una facultad similar a la que ya había conferido a la Corte Constitucional, fortaleciendo de esta manera el control constitucional y, por ende, los mecanismos y procesos a través de los cuales se busca garantizar la supremacía de la Carta Fundamental.

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-No es exacto hablar de partes en el sentido en que este término se aplica en otra clase de procesos contenciosos

NO LIMITACION DEL CONSEJO DE ESTADO PARA PROFERIR SU DECISION A LOS CARGOS FORMULADOS EN LA DEMANDA-No genera desigualdad procesal entre las partes en desmedro de la administración pública, ni violaciones al debido proceso o a los derechos de defensa y contradicción/JUICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD-No está dirigido contra la administración sino contra el acto de carácter general, impersonal y abstracto que aquella expidió, en defensa del orden jurídico presidido por la Constitución/NO LIMITACION DEL CONSEJO DE ESTADO PARA PROFERIR SU DECISION A LOS CARGOS FORMULADOS EN LA DEMANDA-Contiene una facultad que el Legislador ha radicado en cabeza del Consejo de Estado para reforzar los mecanismos de control constitucional que garantizan la integridad y

supremacía de la Carta Fundamental

JUSTICIA ROGADA-Concepto/CONTROL CONSTITUCIONAL-No es meramente rogado sino integral/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Integral

En relación con el postulado de la “justicia rogada”, entendido como la carga procesal que debe asumir el accionante cuando demanda un acto administrativo, que lo obliga a citar las normas violadas y explicar el concepto de la violación -que para el accionante se estaría también desconociendo en el precepto acusado-, ya esta Corporación ha reiterado que el control constitucional no es meramente rogado sino integral, manifestando: ” La Corte no puede ignorar la presencia de ese vicio en la formación de la disposición acusada, incluso si éste no fue señalado por el actor ni por ninguno de los intervinientes, por cuanto el control constitucional de las leyes no es rogado sino integral, ya que corresponde a esta Corporación estudiar las normas impugnadas frente a la totalidad de los preceptos de la Constitución, y no únicamente en relación con las disposiciones constitucionales señaladas por el actor”.

CONTROL CONSTITUCIONAL CONFERIDO AL CONSEJO DE ESTADO-Otorga la facultad de aplicar el principio de unidad normativa

PRINCIPIO DE UNIDAD NORMATIVA-Aplicación

Para determinar la procedencia de la unidad normativa esta Sala pasará a recordar la doctrina de esta Corporación respecto de la integración de unidad normativa, la cual sólo procede en tres hipótesis y de manera excepcional: (i) en primer lugar, en el caso cuando se demanda una disposición que no tiene un contenido normativo claro y unívoco, razón por la cual resulta necesario integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada, a fin de completar el enunciado normativo demandado y evitar así una decisión inhibitoria; (ii) en segundo lugar, cuando el enunciado normativo demandado se encuentra reproducido en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas, a fin de evitar que el fallo de constitucionalidad resulte inane; y (iii) cuando la disposición demandada se encuentra íntima o intrínsecamente vinculada o relacionada con otra disposición, respecto de

la cual se yerguen serias sospechas de constitucionalidad. Así y respecto de este último requisito esta Corte ha establecido que éste requiere a su vez la verificación de dos requisitos: (i) en primer lugar, la existencia de una estrecha e íntima relación entre la norma demandada y algunas otras disposiciones no demandadas, con las cuales formaría una unidad normativa; y (ii) que respecto de las disposiciones no demandadas emerjan a primera vista serias dudas o cuestionamientos respecto de su constitucionalidad.

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 135 de la ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

Referencia: Expediente D-8820

Actor: Fernando Yepes Gómez

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES

1. Texto normativo demandado

El ciudadano Fernando Yepes Gómez presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 135 -parcial- de la ley 1437 de 2011. El texto demandado -subrayado- es el siguiente:

LEY 1437 DE 20111

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

(…)

ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD. Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales.

2. Demanda

2.1. Pretensión

El actor solicita se declare la inexequibilidad del parágrafo del artículo 135 de la ley 1437 de 2011, por resultar violatorio del preámbulo constitucional y de los artículos 2, 29 y 229 de la Constitución Política.

2.2. Violación de los artículos 2, 29, 229 y preámbulo de la Constitución

2.2.1. Para el accionante, la norma demandada viola los siguientes artículos de la Constitución: el preámbulo y el artículo 2, “en lo relativo a la garantía de la efectividad de los principios”, el artículo 29, “en el respeto al debido proceso, al derecho de defensa y contradicción” y el artículo 229, que consagra “el derecho de acceso a la administración de justicia”.

2.2.2. Luego de realizar una exposición teórica respecto del debido proceso y el derecho de defensa, del derecho al acceso a la administración de justicia, del principio de legalidad y del principio de jurisdicción rogada, el demandante señala que cuando el Consejo de Estado se pronuncia respecto de temas no invocados por el actor judicial dentro de las alegaciones de su demanda, se infringen los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, pues la ritualidad en el ejercicio de la acción de nulidad propone un espacio para que el productor del acto enjuiciado se defienda únicamente frente a argumentos jurídicos del reclamante, atendiendo la presunción de legalidad y de constitucionalidad que ampara el acto administrativo cuestionado.

2.2.3. Agrega que permitir la atribución del parágrafo acusado genera desigualdad procesal entre las partes, pues en este caso la administración pública, que inicialmente sólo se defiende frente a los cargos de quien propone la nulidad, deberá avizorar las posibilidades de vicios de inconstitucionalidad que pueda determinar el Consejo de Estado al momento de la decisión, haciendo inocuas las garantías entrañadas en el debido proceso, como la contradicción. Permitir una competencia extra petita al juez contencioso administrativo coarta la posibilidad de un ejercicio pleno del derecho de defensa de la administración pública. El litigio de anulación de un acto administrativo involucra a las partes en un punto de discusión preciso, y en torno a él desarrollan los argumentos defensivos, que principalmente se disertan en dos estadios, en la réplica al libelo demandatorio y en las alegaciones finales.

2.2.4. Por tal razón, resulta justificado constitucionalmente que el contorno de la decisión del juez administrativo aparezca enmarcado dentro de la delimitación de la problemática jurídica a considerar en la sentencia, mediante la determinación de las normas violadas y el concepto de violación.

3. Intervenciones

3.1. Intervención del Consejo de Estado

El Presidente del Consejo de Estado intervino para solicitar a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada, con fundamento en las razones que a continuación se exponen.

3.1.1. En primer lugar, estima que el parágrafo demandado debe ser declarado exequible dado que su contenido constituye desarrollo del principio de supremacía de la Constitución Política, el cual determina y condiciona la actividad de todos los poderes públicos, entre ellos, como no podría ser de otro modo, el del Juez de lo Contencioso-Administrativo.

3.1.2. En segundo lugar, con base en tesis tanto normativas como jurisprudenciales que expone ampliamente, concluye que el Consejo de Estado, como Tribunal encargado de practicar el control de constitucionalidad de los decretos y/o actos de carácter general indicados “por infracción directa de la Constitución”, debe poder proceder de similar forma a como lo hace la Corte Constitucional al resolver demandadas formuladas en ejercicio de la

acción pública de inconstitucionalidad, esto es, a contrastar el acto normativo censurado con la totalidad de la Constitución Política.

3.1.3. Luego, con base en jurisprudencia de la Corte Constitucional, manifiesta el denominado principio de "jurisdicción rogada" que se ha estimado característico del trámite de algunos procesos que cursan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, encuentra sus límites en la prevalencia de los derechos fundamentales, así como en la supremacía de los principios y demás enunciados constitucionales, los cuales deben ser aplicados en todo proceso judicial incluso aunque no fueran invocados por las partes.

3.1.4. Con base en lo expuesto concluye afirmando que los ataques del actor contra la norma demandada no pueden prosperar, "pues su aceptación no solo menoscabaría el principio de supremacía constitucional, desconocería los referidos precedentes jurisprudenciales y dejaría de lado un deber a cargo de todas las personas – particulares y autoridades administrativas, entre ellas, lo cual, se reitera, descarta pretendidas vulneraciones al debido proceso y al derecho de defensa como consecuencia de la aplicación del precepto demandado- de conocer y aplicar los dictados de la Carta Política sino que también supondría soslayar que un efectivo acceso a una administración de justicia recta y justa , así como la eficacia de los principios y valores constitucionales solo se salvaguardan, precisamente, si todas las autoridades judiciales, en general y el Consejo de Estado, en particular, hacen prevalecer los postulados y derechos consagrados en la Constitución ante el desconocimiento de los mismos por decisiones de las autoridades, aun cuando dicha infracción no sea alegada por las partes dentro del proceso judicial respectivo".

3.2. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

3.2.1. El Ministerio de Justicia y del Derecho solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada, comenzando por precisar que en este caso no se trata de la acción de simple nulidad sino de la acción de nulidad por inconstitucionalidad , para agregar luego, que el actor parte del supuesto de que dentro de esta acción se enjuicia a la administración como parte procesal demandada y, por tanto, se le deben respetar los principios del debido proceso, de contradicción y de acceso a la administración de justicia, lo cual no es cierto, pues en este caso el enjuiciamiento no se predica contra el organismo o entidad que expidió

el acto administrativo, del cual se señala la posible inconstitucionalidad, sino contra el acto mismo.

3.2.2. Luego de efectuar una detallada relación del trámite legislativo del precepto acusado, concluye afirmando que “resulta razonable que, para garantizar un orden jurídico acorde con los postulados supremos de la Carta Política, norma de normas, se faculte al organismo encargado de ejercer el control de constitucionalidad de tales decretos y actos generales, para que, en dicho control, y en aras de la seguridad jurídica, entendida en este caso no como la conservación a ultranza de una norma aunque sea contraria a la Constitución, sino como un ordenamiento jurídico que respete los principios, derechos y garantías constitucionales, no se limite a los cargos señalados en la demanda”.

3.3. Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado de Colombia, a través del Grupo de Investigación en Derecho Administrativo, intervino en el presente proceso, solicitando la exequibilidad de la norma demandada, debido a que no vulnera la Carta Política. Sin embargo, tras un detallado análisis del denominado “bloque de constitucionalidad”, sugiere que los apartes demandados deben ser declarados exequibles bajo el entendido que sobre el Consejo de Estado gravita el deber de realizar de oficio un control de legalidad de la norma demandada con los tratados internacionales de derechos humanos debidamente suscritos por Colombia.

4. Concepto del Procurador General de la Nación

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, el Señor Procurador General de la Nación, mediante concepto 5282 del 11 de enero del 2012, solicito a la Corte declarar la exequibilidad del parágrafo del artículo 135 de la Ley 1437 de 2011.

4.1. Considera que el principio de supremacía de la Constitución, implica que el tribunal constitucional no puede dejar de aplicar el ordenamiento superior, para efectos de declarar inexequibles o nulas normas de inferior rango y jerarquía, cuando verifica su vulneración, así el actor en su falta de prolijidad no haya hecho una referencia expresa y puntual de las mismas.

4.2. Agrega que en los juicios de constitucionalidad, “en rigor, no hay partes procesales y, por tanto, carece de sentido hablar de equilibrio entre las mismas. En este contexto, la administración no es la parte demandada, ya que lo que se demanda es la nulidad por inconstitucionalidad de un acto administrativo”.

4.3. Manifiesta que la presunción de validez de los actos administrativos no puede sostenerse en contra del principio de supremacía de la Constitución, además que esta presunción no es absoluta, pues en algunas circunstancias el principio de constitucionalidad da lugar a la excepción de inconstitucionalidad y, en todo caso, la presunción se mantiene hasta tanto el tribunal competente lo anule.

4.4. En consecuencia, afirma “que al partir de un supuesto teórico equivocado el actor y atribuir al juicio de nulidad por inconstitucionalidad, características que no le corresponden, los cargos de la demanda no encuentran soporte en la realidad, dado que la norma demandada se limita a regular la práctica que es propia de los tribunales constitucionales en desarrollo del principio de supremacía de la Constitución”.

II. FUNDAMENTO DE LA DECISIÓN

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir sobre esta demanda, dado que la norma acusada es formalmente legal, como parte de la Ley 1437 de 2011 (CP, art 241.5º).

2. El conflicto jurídico-constitucional

2.1. La norma acusada: sentido y contexto normativo

2.1.1. La disposición demandada -el parágrafo del artículo demandado- regula el alcance de la potestad jurisdiccional de control constitucional a cargo del Consejo de Estado, respecto de la fundamentación jurídica y el alcance normativo de sus decisiones de nulidad por inconstitucionalidad, prescribiendo lo siguiente: (i) la fundamentación jurídica de tales

declaraciones puede consistir en la vulneración de cualquier norma constitucional, no solo de aquellas señaladas en los cargos formulados por el demandante; (ii) el alcance normativo de los fallos podría extenderse hacia otras disposiciones diferentes de las demandadas que resulten nulas por inconstitucionalidad, siempre que se integren en unidad normativa con éstas.

2.1.2. Los enunciados demandados forman el parágrafo único del artículo 135 del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, intitulado "Nulidad por Inconstitucionalidad". Esta norma faculta a todo ciudadano para solicitar la nulidad de determinados decretos o actos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional o por otras entidades u organismos constitucionalmente señalados -cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional2-, "por infracción directa de la Constitución", por sí o a través de representante y en cualquier tiempo.

2.1.3. A su vez, el artículo 135 se encuentra en la Ley 1437 de 2011, ubicada en la Parte Segunda de dicho Código, que se ocupa de la Organización de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo y de sus funciones jurisdiccional y consultiva, integrando el Título III que regula los "Medios de Control".

2.1.4. A tono con la línea doctrinaria dominante de la teoría del proceso judicial, el Consejo de Estado, al ejercer la iniciativa legislativa como autor del proyecto de ley3, propuso superar la denominación de acciones con que tradicionalmente se alude a la acción de nulidad, de nulidad y restablecimiento del derecho, de nulidad electoral, de reparación directa, de repetición, de pérdida de investidura, a las acciones populares y de grupo y a las contractuales y de cumplimiento, y así hizo el Legislador, acogiendo la propuesta del órgano judicial. En efecto, la Ley 1437/11 alude a tales mecanismos de acceso a la justicia contencioso administrativa como "medios de control" a la actuación de la administración, superando la reiterada confusión del concepto de acción -como derecho subjetivo de acceso a la justicia- con el de pretensión -como el contenido de la acción-. Así, en ejercicio del derecho de acción, cualquier ciudadano puede elevar ante el Consejo de Estado la pretensión de nulidad por inconstitucionalidad de los actos jurídicos indicados en el artículo 135, que considere violatorios de la Constitución Política.

2.1.5. Resta destacar que el parágrafo acusado plantea la facultad de realización del juicio de

inconstitucionalidad del acto demandado frente a toda la Constitución -no solamente las normas constitucionales demandadas-, y en modo alguno la obligación de hacerlo. Así, el examen integral que adelante el Consejo de Estado se halla previsto como potestativo, no imperativo.

2.2. El cargo de inconstitucionalidad: análisis

2.2.1. El meollo del cargo de la demanda está en la violación del derecho al debido proceso de las entidades productoras del acto general enjuiciado. Las presuntas vulneraciones del preámbulo y el artículo 2 superior, relativas a los valores de justicia e igualdad que presiden el ordenamiento constitucional y a la garantía de efectividad de los principios y derechos, así como del artículo 29 constitucional y el derecho de acceso a la justicia, adquirirían concreción en la hipótesis del desconocimiento del debido proceso, de cuya inexequibilidad se derivaría, consecuencialmente, la inconstitucionalidad restante.

2.2.2. A su vez, la violación del debido proceso -infracción del artículo 29 constitucional- se materializa, a juicio del demandante, en (i) la restricción del derecho de defensa de la administración (ii) y la generación de desigualdad procesal entre las partes: merced a la expansión del concepto de violación a otras normas constitucionales no señaladas como infringidas por el demandante; y a la extensión de la declaración de nulidad a otras normas infralegales diferentes de las demandadas que se integran normativamente con éstas, reglas ajenas al concepto de jurisdicción rogada.

2.2.3. Específicamente, el desconocimiento del derecho de defensa de la autoridad que expide el acto administrativo demandado consiste en la limitación del derecho de contradicción de la Administración, quien no podría defenderse a plenitud de las razones de inconstitucionalidad en que el juez contencioso administrativo base su declaración de nulidad ni defender otras normas administrativas no demandadas llamadas a la misma suerte, en razón de la competencia extrapetita que le asigna el artículo 135 en cuestión. Y es esa misma desventaja de la Administración, lo que genera la situación de desigualdad como parte demandada en el curso del litigio de anulación por inconstitucionalidad.

2.2.4. En resumen, con la demanda de inexequibilidad del artículo 135 de la Ley 1437/11, se busca que el Consejo de Estado, al decidir la inconstitucionalidad de los actos administrativos generales, limite su competencia a la declaración de nulidad de las disposiciones normativas

demandadas y a la fundamentación del fallo en las normas constitucionales señaladas como violadas en la demanda, exclusivamente.

2.3. El problema de constitucionalidad a resolver

Corresponde a la Corte resolver, si el parágrafo del artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, viola el artículo 29 de la Constitución y, consecuencialmente, el preámbulo y los artículos 2 y 229 superiores, al prescribir que en los procesos de nulidad por inconstitucionalidad, el Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda y que, en consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional, e igualmente podrá pronunciarse sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales.

3. Cargo: violación del artículo 29 de la Constitución Política y, consecuencialmente, del preámbulo y los artículos 2 y 229 constitucionales

3.1. Supremacía de la Constitución

3.1.1. La supremacía de la Constitución Política sobre el resto de prescripciones del sistema de derecho nacional, es un principio estructurante del orden jurídico: el conjunto de prescripciones que integran el derecho positivo, se ordena en un sistema normativo, en virtud de la unidad y coherencia que le imprimen los valores, principios y reglas establecidas en la Constitución. En otras palabras, el orden jurídico de la sociedad política se estructura a partir de la Carta Fundamental. Por eso, ha dicho la Corte:

“La posición de supremacía de la Constitución – ha dicho esta Corporación – sobre las restantes normas que integran el orden jurídico, estriba en que aquélla determina la estructura básica del Estado, instituye los órganos a través de los cuales se ejerce la autoridad pública, atribuye competencias para dictar normas, ejecutarlas y decidir conforme a ellas las controversias y litigios que se susciten en la sociedad, y al efectuar todo esto, funda el orden jurídico mismo del Estado”4. (negrilla en texto original)

3.1.2. La noción de supremacía constitucional parte de la naturaleza normativa de la Constitución, que se revela en el carácter de fuente primaria del ordenamiento jurídico. En tal

sentido, el artículo 4 de la Constitución Política indica: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”. Así, la naturaleza normativa del orden constitucional es la clave de la sujeción del orden jurídico restante a sus disposiciones, en virtud del carácter vinculante que tienen sus reglas. Tal condición normativa y prevalente de las normas constitucionales, la sitúan en el orden jurídico como fuente primera del sistema de derecho interno, comenzando por la validez misma de las normas infraconstitucionales cuyas formas y procedimientos de producción se hallan regulados en la propia Constitución. De ahí que la Corte haya expresado:

La Constitución se erige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados. El conjunto de los actos de los órganos constituidos -Congreso, Ejecutivo y jueces- se identifica con referencia a la Constitución y no se reconoce como derecho si desconoce sus criterios de validez. La Constitución como lex superior precisa y regula las formas y métodos de producción de las normas que integran el ordenamiento y es por ello “fuente de fuentes”, norma normarum. Estas características de supremacía y de máxima regla de reconocimiento del orden jurídico propias de la Constitución, se expresan inequívocamente en el texto del artículo 4″. (negrilla en texto original)

(…)

Las consecuencias que se derivan del principio de supremacía- ha agregado esta Corporación – apuntan no sólo al reconocimiento de una norma jurídica como piedra angular filosófico-política que rige todas las actividades estatales y a la cual están subordinados todos los ciudadanos y los poderes públicos, sino que legitima además las normas jurídicas que se expidan congruentes con ella.

3.1.3. También el concepto de supremacía normativa de la Carta Política es definitorio del Estado Social y constitucional de Derecho. En virtud de la fuerza normativa de la Constitución, las autoridades no solo se hallan sometidas al derecho positivo presidido por la norma superior, en el ejercicio de sus competencias; también para la realización efectiva de

los derechos subjetivos consagrados constitucionalmente, ante dichas autoridades pueden los ciudadanos exigir la realización efectiva de los derechos constitucionales, algunos de los cuales son de “aplicación inmediata” -al tenor del artículo 85 constitucional-, merced, precisamente, a su fuerza normativa vinculante. De este modo, la supremacía normativa de las normas constitucionales se erige en un principio clave para la concreción del catálogo de derechos fundamentales y la efectividad de los demás derechos consagrados en la Carta Fundamental. En tal sentido, ha considerado la Corte:

Dicho de otro modo: la Constitución es norma fundante en una dimensión tanto axiológica (v. gr. establece principios, derechos fundamentales y pautas interpretativas), como instrumental (proporciona los mecanismos para lograr armonía y coherencia en la aplicación de la Constitución), y en ese orden de ideas, el principio de supremacía da cabida a la consagración de garantías fundamentales como fines prioritarios del Estado, y el establecimiento de controles de todo el ordenamiento y de una jurisdicción especial encargada de velar por su integridad.”5(negrilla dentro del texto).

3.2. El control judicial de constitucionalidad como garantía de la supremacía de la Constitución

3.2.1. La supremacía normativa de la Constitución, tiene como su principal garantía la existencia del control de constitucionalidad, a cargo de determinados órganos del poder judicial. En principio, todos los poderes públicos deben velar porque la producción del derecho se ajuste a las reglas formales y contenidos materiales del orden constitucional, del mismo modo que sus actuaciones concretas. Así, los actos del gobierno, la actuación de las autoridades administrativas -y de algunos particulares en casos especiales6-, las mismas decisiones de los jueces y los actos de legislación, se hallan dominados por el principio de supremacía de la Constitución y sujetos a diversos tipos de exámenes de constitucionalidad de los mismos, en unos casos a través de mecanismos de control concreto de la constitucionalidad de las actuaciones públicas -por vía de acción o excepción- y en otros eventos mediante modalidades de control abstracto de los actos legislativos, las leyes y otras normas generales -por vía de acción o por ministerio de la Constitución- .

3.2.2. La titularidad del poder judicial de control de constitucionalidad abstracto, ha sido radicado en cabeza de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. En la primera, respecto

de normas constitucionales, legales, decretos a los que la Constitución les asigna fuerza de ley7, y otros actos con contenido material de ley o que forman parte del trámite legislativo8. Al Consejo de Estado, en relación con "decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional"9. Con tal sistema de control judicial se busca que en la expedición de las normas que integran el ordenamiento jurídico, se respete la jerarquía de la Carta Fundamental, como norma de normas, de modo que en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplique las disposiciones constitucionales, tal como lo preceptúa el artículo 4° constitucional. 10

3.2.3. En el marco de esta jurisdicción especial que la Constitución ha establecido para la preservación de su integridad y supremacía, el Legislador ha previsto la posibilidad de que los ciudadanos, en ejercicio del derecho de acción, formulen ante el Consejo de Estado la pretensión de nulidad por inconstitucionalidad de decretos gubernamentales, debido a la infracción directa de la Constitución. La Ley 1437/11 así lo regula en el artículo demandado, como uno de los "medios de control" allí previstos para la preservación del orden jurídico y la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución. Así, el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo oficia como juez de constitucionalidad en modalidad de control abstracto -además de la atribución como juez de tutela-, completando el sistema de control de la supremacía e integridad de la Carta Política Fundamental que el Constituyente de 1991 confió a la Corte Constitucional, como cabeza de esta jurisdicción especial. Por tal razón, la Corte ha afirmado:

"El Constituyente de 1991 – ha dicho esta Corte – optó por un modelo de control constitucional que la jurisprudencia ha llamado difuso funcional. En este esquema concurre, por un lado, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, como órganos encargados del control abstracto de constitucionalidad y, por el otro, todos los jueces y corporaciones que deben decidir las acciones de tutela o resolver acciones y recursos previstos para garantizar los derechos constitucionales o al hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad en los casos concretos sometidos a su consideración".11

3.3. La integralidad del control de constitucionalidad abstracto

3.3.1. Este control de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional, ha reiterado esta

Corporación, debe ser ejercido en forma integral, puesto que el juez constitucional está habilitado para confrontar los preceptos demandados con el conjunto de disposiciones que conforman la Carta Política y no sólo con aquellas que han sido citadas como infringidas en la correspondiente demanda. Al respecto, dice la Corte:

De este modo, si por razón de su naturaleza jurídica, algunos de los actos normativos sometidos al juicio de constitucionalidad, ven condicionada su legitimidad al cumplimiento de ciertos requisitos cuya inobservancia puede generar vicios de procedimiento o de competencia, la Corte está en la obligación de abordar el estudio de tales aspectos, aun cuando no hayan sido propuesto en la demanda ni tampoco hubieren sido alegados por aquellos sujetos que se encuentran habilitados para intervenir en el proceso." 12

3.3.2. Precisando aún más las características distintivas de este control integral de la Constitución, y haciendo referencia a las normas que lo consagran , esta Corte ha manifestado que, de " conformidad con lo prescrito en el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, que contiene el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que se surten ante la Corte Constitucional, esta Corporación al ejercer el control constitucional debe confrontar el texto acusado con la totalidad de los preceptos de la Carta Política, pudiendo fundar su decisión en la violación de cualquiera norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso. En este sentido también se orienta el mandato del artículo 46 de la Ley 270 de 1996 -Estatutaria de la Administración de Justicia- según el 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"13. El artículo 46 de la Ley 270 de 1996, antes citado, que establece para la Corte Constitucional la atribución de confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución, fue declarado exequible, mediante sentencia C- 037 de 1996. En ese fallo, dijo esta Corporación:

"A través de la norma bajo examen se busca que la Corte, en caso de encontrar que un determinado canon constitucional ha sido violado por una norma legal, o que, por el contrario, él sirve para declarar su exequibilidad, entonces pueda fundarse la sentencia en ese precepto, así éste no haya sido invocado por el demandante. Lo anterior no significa, y en esos términos lo entiende la Corporación, que en todos los casos la Corte deba realizar un análisis de la totalidad del texto de la Carta frente a la disposición legal que se estudia, pues

– se reitera- lo que se busca es la posibilidad de invocar argumentos adicionales sustentados en otras normas fundamentales que servirán para adoptar una mejor decisión.”14

3.3.3. De este modo, la Corte Constitucional, por mandato estatutario y precisión jurisprudencial, cuenta con la potestad de examinar la constitucionalidad de una norma demandada frente a totalidad del ordenamiento superior, y no solo respecto de la disposición constitucional específicamente invocada. Tal competencia ha de entenderse de ejercicio potestativo y no imperioso, como se desprende de la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional.

3.4. Potestad de configuración legislativa de acciones y procesos

3.4.1. De lo expuesto se puede afirmar que, si bien la Constitución misma ha definido los instrumentos dirigidos a preservar su supremacía e integridad -para el caso en estudio, la pretensión de inconstitucionalidad y la pretensión de nulidad por inconstitucionalidad-, es al Legislador a quien se ha diferido, en ejercicio de su poder de configuración normativa, los procedimientos y la forma como el derecho de accionar debe ser ejercido. Así, para el caso de esta Corte, tratándose de la acción de inconstitucionalidad, el Legislador dispuso que la confrontación del precepto acusado puede hacerse frente a la totalidad del texto constitucional y que la decisión podrá basarse en normas diferentes de las invocadas por el actor, facultad que esta Corporación encontró, en su oportunidad, ajustada a la Constitución.

3.4.2. La potestad de configuración normativa del legislador, en materia del ejercicio del derecho de acción y de los procesos, ha sido ampliamente aceptada y reiterada por esta Corporación. Así en Sentencia C-875 de 2011, expresó:

“El legislador tiene una amplia discrecionalidad en la regulación de los procedimientos tanto judiciales como administrativos, discrecionalidad que como todos los actos del poder estatal encuentra su límite en la Constitución. En la sentencia C-204 de 2003, sobre este punto se indicó: “… esa discrecionalidad para determinar normativamente acerca de una vía, forma o actuación procesal o administrativa no es absoluta; es decir, debe ejercitarse dentro del respeto a valores fundantes de nuestra organización política y jurídica, tales como, la justicia, la igualdad y un orden justo (Preámbulo) y de derechos fundamentales de las personas como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (C.P., arts. 13, 29 y 229).

Igualmente, debe hacer vigente el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (C.P., art. 228) y proyectarse en armonía con la finalidad propuesta, como es la de realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial en controversia o definición; de lo contrario, la configuración legal se tornaría arbitraria. "…Así las cosas, la violación del debido proceso ocurriría no sólo bajo el presupuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización." Igualmente, en sentencia C-314 de 2002 se precisó que la potestad de configuración del legislador es una competencia constitucional que debe ejercerse dentro de los límites impuestos por la Carta Política, la cual debe estar justificada en un principio de razón suficiente, en donde si la decisión del legislador resulta arbitraria debe ser retirada del ordenamiento jurídico. Uno de esos límites es precisamente no hacer nugatorios derechos fundamentales como el debido proceso o el de defensa. En esa misma línea, en la sentencia C-662 de 2004, se adujo que "al juez constitucional le corresponde garantizar al máximo la libertad de configuración que tiene el legislador; libertad, que sin embargo, no puede ser absoluta ni arbitraria, sino que debe desarrollarse conforme a los límites que impone la misma Carta". Esta postura fue recientemente reiterada en la sentencia C-372 de 2011, en la que se sostuvo que la libertad de configuración del legislador además de estar limitada por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, también lo está por los principios de progresividad y no regresión teniendo en cuenta que los derechos fundamentales también tienen una faceta prestacional que alcanzada, se convierte en un límite para aquella. Las medidas legislativas, en ese orden, deben ser proporcionales y razonables.

3.5. El control de constitucionalidad integral, a cargo del Consejo de Estado

3.5.1. Al reglamentar el ejercicio de la nulidad por inconstitucionalidad, el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, ha previsto en el parágrafo demandado que el Consejo de Estado, en este tipo de procesos, no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda y que, en consecuencia, podrá fundar la tal declaración en la violación directa de cualquier norma constitucional.

3.5.3. Es más, la jurisprudencia constitucional ya había aceptado de tiempo atrás, esta facultad conferida al Consejo de Estado, cuando consideró, en la sentencia C-197 de 1999,

que “tratándose de derechos fundamentales de aplicación inmediata, el juez administrativo a efecto de asegurar su vigencia y goce efectivos debe aplicar la correspondiente norma constitucional, en forma oficiosa, así la demanda no la haya invocado expresamente”.

3.5.4. No se advierte tampoco que el precepto acusado, exceda la potestad de configuración del legislador. La regulación que ha hecho de la acción de nulidad por inconstitucionalidad radicada en cabeza del Consejo de Estado, es legítima, razonable y proporcionada, y en modo alguno contraria a principios o valores superiores de la Carta Fundamental. Al ejercer su amplia libertad de configuración normativa, el Legislador ha buscado radicar en cabeza del Consejo de Estado, una facultad similar a la que ya había conferido a la Corte Constitucional, fortaleciendo de esta manera el control constitucional y, por ende, los mecanismos y procesos a través de los cuales se busca garantizar la supremacía de la Carta Fundamental.

3.5.5. Ahora bien, en relación con los cargos de violación al debido proceso (art. 29 C.P.), y al acceso a la administración de justicia (art.229 C.P.), hay que comenzar por expresar que como lo destacaron en sus intervenciones, la apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Procurador General de la Nación, en los juicios de constitucionalidad, “en rigor no hay partes procesales y, por tanto, carece de sentido hablar de equilibrio entre las mismas”, porque “en este contexto, la administración no es la parte demandada, ya que lo que se demanda es la nulidad por inconstitucionalidad de un acto administrativo”. En efecto, en los procesos de constitucionalidad no es exacto hablar de partes en el sentido en que este término se aplica en otra clase de procesos contenciosos. El demandante activa la jurisdicción constitucional en ejercicio de un derecho fundamental de contenido político, que tiene como pretensión la defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y no tiene como parte contendiente a la autoridad que expidió el acto demandado, ya que la confrontación se da entre la Constitución y las normas demandadas como violatorias de aquella. Tan ello es así, que no existe por parte de la autoridad que expidió el acto demandado la obligación de concurrir al proceso y su no comparecencia no tiene la virtud de producir nulidad alguna por ausencia de parte contradictoria. No es este medio de control -la nulidad por inconstitucionalidad-, la institución procesal para tramitar las demandas contra actos de carácter particular y concreto, en los cuales sí podría hablarse, en estricto sentido, de partes procesales. En suma, se trata de un conflicto constitucional internormativo y no intersubjetivo.

3.5.6. Cuando el parágrafo demandado expresa que el Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda, tampoco se está "generando una desigualdad procesal entre las partes", en desmedro de la administración pública, ni violaciones al debido proceso (art.29 CP), o a los derechos de defensa y contradicción, del modo sostenido por el demandante. Como antes se dijo, el juicio por inconstitucionalidad no está dirigido contra la administración sino contra el acto de carácter general, impersonal y abstracto que aquélla expidió, en defensa del orden jurídico presidido por la Constitución, y que se estima viola normas superiores de rango constitucional. Lo que el parágrafo demandado contiene, es una facultad que el Legislador, en su amplio poder de configuración normativa de las disposiciones que gobiernan los procesos, ha radicado en cabeza del Consejo de Estado para reforzar los mecanismos de control constitucional que garantizan la integridad y supremacía de la Carta Fundamental.

3.5.7. No se advierte tampoco cómo el parágrafo acusado pueda violar el derecho de acceso a la administración de justicia (229 CP), puesto que, por una parte, en ningún momento está prohibiendo el acceso de los ciudadanos al ejercicio de la acción de nulidad por inconstitucionalidad y, por la otra, tampoco está restringiendo en forma alguna la participación en los procesos de las entidades que expidieron los actos demandados. Por el contrario, lo que busca el precepto demandado es que los principios de integridad y supremacía de la Constitución, se hagan efectivos mediante el control constitucional integral, otorgando una facultad amplia al Consejo de Estado, que surge como una garantía básica dentro del Estado de Derecho. El legislador, en su amplio margen de configuración normativa, está posibilitando el libre acceso de todos los intervinientes al proceso, permitiendo su participación directa, mediante procedimientos idóneos y eficaces.

3.5.8. En relación con el postulado de la "justicia rogada", entendido como la carga procesal que debe asumir el accionante cuando demanda un acto administrativo, que lo obliga a citar las normas violadas y explicar el concepto de la violación -que para el accionante se estaría también desconociendo en el precepto acusado-, ya esta Corporación ha reiterado que el control constitucional no es meramente rogado sino integral, manifestando: " La Corte no puede ignorar la presencia de ese vicio en la formación de la disposición acusada, incluso si éste no fue señalado por el actor ni por ninguno de los intervinientes, por cuanto el control

constitucional de las leyes no es rogado sino integral, ya que corresponde a esta Corporación estudiar las normas impugnadas frente a la totalidad de los preceptos de la Constitución, y no únicamente en relación con las disposiciones constitucionales señaladas por el actor".15

Aquí también resulta aplicable lo expresado por el Presidente del Consejo de Estado en su escrito de intervención en este proceso, cuando afirma que es evidente que este postulado "de justicia rogada", "debe ceder frente a la obligación, a cargo del Juez Contencioso Administrativo, de hacer cumplir el principio de supremacía de la Constitución, pues resulta claro que la eficacia del mandato contenido en el artículo 4 superior no puede quedar supeditada a la formulación de alegaciones por parte de los sujetos intervinientes en un proceso, si la autoridad judicial contrasta la contrariedad entre el acto cuestionado y la Carta Política", citando para el efecto jurisprudencia de esta Corte, donde se manifiesta que "tratándose de derechos fundamentales de aplicación inmediata, el juez administrativo a efecto de asegurar su vigencia y goce efectivos debe aplicar la correspondiente norma constitucional, en forma oficiosa, así la demanda no la haya invocado expresamente".

3.6. La integración de la unidad normativa, como técnica del control de constitucionalidad abstracto

3.6.1. Con el propósito explícito de hacer más eficaz el control constitucional conferido al Consejo de Estado, el parágrafo demandado le otorga también la facultad de aplicar el postulado de unidad normativa, que le permite pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman un solo cuerpo de sentido normativo con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales. Este es un principio que ha aplicado esta Corporación, en ejercicio del control constitucional integral que le ha sido asignado por la Constitución y el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, por lo que tiene pleno sentido que le haya sido otorgado también al Consejo de Estado en sus funciones como tribunal constitucional, todo ello en el marco de preservar la supremacía de la Constitución.

3.6.2. Sobre la aplicación de este principio ha dicho esta Corte:

" Para determinar la procedencia de la unidad normativa esta Sala pasará a recordar la doctrina de esta Corporación respecto de la integración de unidad normativa, la cual sólo procede en tres hipótesis y de manera excepcional: (i) en primer lugar, en el caso cuando se demanda una disposición que no tiene un contenido normativo claro y unívoco, razón por la

cual resulta necesario integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada, a fin de completar el enunciado normativo demandado y evitar así una decisión inhibitoria; (ii) en segundo lugar, cuando el enunciado normativo demandado se encuentra reproducido en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas, a fin de evitar que el fallo de constitucionalidad resulte inane; y (iii) cuando la disposición demandada se encuentra íntima o intrínsecamente vinculada o relacionada con otra disposición, respecto de la cual se yerguen serias sospechas de constitucionalidad. Así y respecto de este último requisito esta Corte ha establecido que éste requiere a su vez la verificación de dos requisitos: (i) en primer lugar, la existencia de una estrecha e íntima relación entre la norma demandada y algunas otras disposiciones no demandadas, con las cuales formaría una unidad normativa; y (ii) que respecto de las disposiciones no demandadas emerjan a primera vista serias dudas o cuestionamientos respecto de su constitucionalidad.16

4. Conclusión

El parágrafo del artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, no viola el preámbulo ni los artículos 2, 29 y 229 de la Constitución. Por el contrario, al preceptuar que el Consejo de Estado en los juicios de nulidad por inconstitucionalidad no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda y que, en consecuencia podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional, al igual que podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas, que a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales, está reafirmando los principios superiores de supremacía e integridad de la Carta Fundamental, consagrados en los artículos 4 y 241 de la Constitución y el principio de configuración normativa del legislador en materia de acciones y procesos (art. 150 C.P.). Por lo tanto, la norma será declarada exequible.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el parágrafo del artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, en relación con los cargos analizados en esta sentencia.

Presidente

Con aclaración de voto

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA GUILLEN ARANGO

Magistrada (E)

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente en comisión

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Ausente con permiso

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente en comisón

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

A LA SENTENCIA C-415/12

ACCION DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD EN CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CPACA-Procedencia respecto de decretos y actos administrativos de carácter general (Aclaración de voto)

NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL CONSEJO DE ESTADO-Características del control (Aclaración de voto)

CONSEJO DE ESTADO EN ACCION DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD-Alcance de la competencia (Aclaración de voto)/CONSEJO DE ESTADO EN ACCION DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD-Necesidad de incluir pautas de procedencia a competencia dispositiva para evitar ineficacia del instituto (Aclaración de voto)

El parágrafo del artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, dispone que en los procesos de nulidad por inconstitucionalidad, el Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda y, por tanto, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la vulneración de cualquier norma superior, pudiéndose pronunciar acerca de disposiciones que, a su consideración, integran unidad normativa con aquellas otras demandas que declare nulas por inconstitucionales. A este respecto si bien la mayoría consideró que, el parágrafo acusado no resultaba contrario a la Constitución, ya que el juez constitucional, sea la Corte o el Consejo de Estado, se

encuentra habilitado para confrontar las disposiciones acusadas con el conjunto de normas que integran la Constitución Política y no solo las que el demandante señale como infringidas, estimo que es imperioso enfatizar en la diferencia existente entre los tipos de control de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, dado que el control ejercido por la segunda corporación se enmarca en el ámbito de lo contencioso administrativo, con regulación y características especiales, en tanto que el realizado por el Tribunal Constitucional entra en la competencia del legislador, con sus propias reglas y finalidades, resultando necesario ahondar en la determinación de pautas acerca de la procedencia de la facultad dispositiva del Consejo de Estado para asumir el control constitucional en aras de evitar desbordamientos o la ineficacia del instituto. Algunos de estos presupuestos pueden ser: (i) que la inconstitucionalidad no invocada por el demandante, la haya planteado algún interviniente como requisito para que el Consejo de Estado la pudiera declarar y (ii) que la inconstitucionalidad aparezca flagrante y ostensible, como se exige frente al quebrantamiento normativo requerido para que proceda la suspensión provisional

Expediente: D-8820

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

Magistrado Ponente:

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

En el presente asunto se demanda el parágrafo del artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Dicha norma dispone que en los procesos de nulidad por inconstitucionalidad, el Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda y, por tanto, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la vulneración de cualquier norma superior.

Aunado a lo anterior, establece que el máximo órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso

Administrativo podrá pronunciarse en la sentencia acerca de las disposiciones que, a su consideración, integran unidad normativa con aquellas otras demandas que declare nulas por inconstitucionales.

El actor estima que el precepto objeto de censura constitucional contraviene lo dispuesto en el Preámbulo de la Carta y en los artículos 2, 29 y 229 Superiores.

Según el criterio de mayoría, el parágrafo acusado no resulta contrario a la Constitución, sobre la base de considerar que con ocasión a su expedición el legislador se limitó a consagrar el ejercicio del control constitucional abstracto de manera integral, que se impone en desarrollo efectivo del principio de supremacía constitucional.

Así mismo, la Corte destacó que el proceso de nulidad por inconstitucionalidad de decretos de orden general dictados por el Gobierno Nacional no es un proceso de partes, en el que se ventilen intereses particulares distintos al de la defensa de la integridad y supremacía de los principios, reglas y derechos y, por ende, no se le pueden atribuir todas las garantías que se predican del demandado en un proceso ordinario. Agregó, que con fundamento en la formulación de una acción de nulidad por inconstitucionalidad de decretos generales, el Consejo de Estado realiza una confrontación normativa de preceptos que se ciñe al ordenamiento superior y, por tanto, no puede estar limitado a las disposiciones que el actor considera violadas, de forma que ante una vulneración de la Constitución Política, el legislador podía facultar al juez constitucional para fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la transgresión de una norma superior.

De esta manera, el juez constitucional, ya sea la Corte o el Consejo de Estado, se encuentra habilitado para confrontar las disposiciones acusadas con el conjunto de normas que integran la Constitución Política y no solo las que el demandante señale como infringidas.

En lo que atañe al desconocimiento al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, la Sala Plena enfatizó que en la acción de nulidad por inconstitucionalidad no existen partes procesales en rigor y, por ende, carece de sentido exigir equilibrio entre las mismas. Añadió que la administración pública no es exactamente la parte demandada, toda vez que lo que se pretende es la nulidad por inconstitucionalidad de un decreto general, de un acto administrativo. Por tanto, se trata de un conflicto constitucional internormativo y no intersubjetivo.

Sumado a lo anterior, el máximo órgano de la jurisdicción constitucional precisó que contrario a lo sostenido por el actor, el parágrafo acusado no implica una desigualdad procesal en las partes, en detrimento de la administración pública, ni una vulneración a las garantías al debido proceso o a la defensa y contradicción.

Adicionalmente, para la Corte, el segmento censurado no desconoce los requisitos mínimos establecidos en la regulación del proceso de nulidad por inconstitucionalidad contenida en el artículo 184 de la ley bajo estudio.

Por otro lado, la Sala Plena sostuvo que igual que lo que acontece en los proceso de control integral oficioso a cargo de la Corte Constitucional, la intervención ciudadana y de las autoridades no inhibe el ámbito del control que corresponde a este Tribunal, en la guarda de la integridad y supremacía de la Carta.

Para concluir, el Tribunal Constitucional consideró que el control abstracto integral de constitucionalidad, bajo ningún entendido implica el ejercicio de una facultad arbitraria, por el contrario, se trata de una potestad reglada que se ciñe a lo dispuesto en el procedimiento contencioso administrativo.

En ese orden de ideas, para la Corte la facultad conferida al Consejo de Estado en el parágrafo demandado no lesiona las garantías constitucionales al debido proceso ni a la administración de justicia

Aun cuando comparto la decisión de mayoría atinente a la declaratoria de exequibilidad adoptada, estimo que es imperioso enfatizar en la diferencia existente entre los tipos de control de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, dado que el control ejercido por la segunda corporación se enmarca en el ámbito de lo contencioso administrativo, con regulación y características especiales, en tanto que el realizado por el Tribunal Constitucional entra en la competencia del legislador, con sus propias reglas y finalidades.

A mi juicio, resultaba necesario ahondar en la determinación de pautas acerca de la procedencia de la facultad dispositiva del Consejo de Estado para asumir el control constitucional en aras de evitar desbordamientos o la ineficacia del instituto. Algunos de estos presupuestos pueden ser: (i) que la inconstitucionalidad no invocada por el

demandante, la haya planteado algún interviniente como requisito para que el Consejo de Estado la pudiera declarar y (ii) que la inconstitucionalidad aparezca flagrante y ostensible, como se exige frente al quebrantamiento normativo requerido para que proceda la suspensión provisional.

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

1 Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011.

2 Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado: (….)

2. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.

3 Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado: (…)

4. Preparar y presentar proyectos de actos reformatorios de la Constitución y proyectos de ley.

4 Corte Constitucional, sentencia C-1290 de 2001.

5 Sentencia C-1290 de 2001. Sobre el mismo tema, entre otras, las sentencias C-037 de 2000, C-207 de 2003, C-398 de 2006 y T-688 de 2003.

6 Constitución Política, artículo 86, inciso final.

7 Constitución Política, artículo 241, numerales 1 a 5 y 7,8 y 10.

8 Sentencias C-058 de 2010 y C-049 de 2012.

9 Constitución Política, artículo 237.

10 Sentencia C-739 de 2001.

11 Sentencia C-1154 de 2008.

12 Sentencia C- 739 de 2001.

13 Sentencia C-153 de 2002.

14 Sentencia C-037 de 1996.

15 Sentencia C-497 de 1998

16 Sentencia C-463 de 2008.

———————————————————————————————————