

C-445-96

Sentencia C-445/96

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Naturaleza

La integridad y primacía de la Constitución, consagrada por virtud del querer soberano del pueblo, es dentro del sistema colombiano un derecho fundamental de las personas que bajo distintas formas se concede a ellas por la Constitución para vigilar su cumplimiento y obtener, cuando no sea así, que los poderes públicos ejerzan sus competencias dentro de los límites de la Constitución, se inspiren en sus valores y principios y respeten, en todas las circunstancias, los derechos y garantías de las personas.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Incompetencia para controversias particulares

Mal puede entonces, la acción pública de inconstitucionalidad, convertirse en un mecanismo adecuado para la definición de controversias particulares, cuando estas han sido objeto de debate en virtud de un procedimiento idóneo ante una autoridad judicial diferente, ya que ello comportaría una ingerencia indebida en las competencias de otras jurisdicciones.

Referencia: Expediente D-1226

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 5o. y 170 del Decreto 01 de 1984
“Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”.

Demandante: Luis Ramón Duarte

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fé de Bogotá, D.C., Septiembre diecinueve (19) de mil novecientos noventa y seis (1996). Aprobada por Acta No. 44

El ciudadano LUIS RAMON DUARTE promovió ante la Corte Constitucional demanda en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 5o. y 170 del Decreto 01 de 1984.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Se transcribe a continuación el texto de los artículos demandados, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 36.439 del 10 de enero de 1984.

Las escritas deberán contener, por lo menos:

1. La designación de la autoridad a la que se dirigen.
2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante o apoderado, si es el caso, con indicación del documento de identidad y de la dirección.
3. El objeto de la petición.
4. Las razones en que se apoya.
5. La relación de documentos que se acompañan.
6. La firma del peticionario, cuando fuere el caso.

Si quien presenta una petición verbal afirma no saber o no poder escribir y pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.

Las autoridades podrán exigir, en forma general, que ciertas peticiones se presenten por escrito. Para algunos de estos casos podrán elaborar formularios para que los diligencien los interesados, en todo lo que les sea aplicable, y añadan las informaciones o aclaraciones pertinentes.

A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, autenticada por el funcionario respectivo, con anotación de la fecha de su presentación y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado. Esta autenticación no causará derecho alguno a cargo del peticionario”.

(...)

“Artículo 170.- Contenido de la sentencia. La sentencia analizará los hechos de la controversia, las pruebas en su conjunto, las normas jurídicas pertinentes y los argumentos

de las partes, y con base en tal análisis resolverá las peticiones, en forma que no quede cuestión pendiente entre las partes y por los mismos hechos.

Para el sólo efecto de atender las peticiones previstas en los artículos 85 a 88, podrán estatuirse en las sentencias disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas o no expedidas, y modificar o reformar aquellas”.

II. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

Previo al examen de los cargos que motivaron la presentación de la demanda, es preciso advertir que dada la imprecisión, vaguedad y falta de claridad de la misma, se transcribirán en forma literal los argumentos esgrimidos por el actor.

A juicio del demandante, las normas cuya constitucionalidad cuestiona vulneran la Carta Política en sus artículos 23 y 29, así como los artículos 8o. y 87 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por cuanto:

“el artículo 170 de la norma del Decreto 01 de 1984 sobre el contenido y cumplimiento de la sentencia, ésta norma jurídica no se practicó ni se fundamentó en la sentencia dictada por el Tribunal como única y primera instancia. Las razones por las cuales son agredidas la norma constitucional del Artículo 29 que toda sentencia es impugnada y consultada Artículo 31 de la Constitución Nacional el artículo 23 de la Constitución es agredido por el artículo 5o. del Decreto 01 de 1984 del derecho de petición según las copias que se encuentran en el proceso como testimonio de las pruebas el artículo 87 de la Constitución Nacional de la protección y aplicación de los derechos que toda persona podrá acudir ante las autoridades judiciales para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, como en este caso que acudí al Consejo de Estado la última autoridad pública como lo puede decir el auto del oficio No. 0209 que se encuentra en el proceso que fué negado el derecho de petición y el Tribunal tampoco se pronunció sobre la impugnación de sentencia, las razones por la cual es demandado el Decreto 01 de 1984 Norma jurídica Artículo 170, ésta norma es inconstitucional y fuera del texto porque es inferior tres veces a la Constitución Nacional Artículo 4o. como en éste caso que la sentencia fue apelada e impugnada que dichos documentos se encuentran en el proceso de la presente demanda”.

III. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación en lista, el Ministerio de Justicia y del Derecho a través de apoderado, presentó escrito con el objeto de justificar la constitucionalidad de las normas acusadas.

Señala que en el caso de las disposiciones que consagran los procedimientos administrativos, el juicio de constitucionalidad se limita a verificar su conformidad con los preceptos establecidos en la Carta de manera que se encuentren efectivamente garantizados los principios del debido proceso y el ejercicio del derecho de petición en la norma y no en su aplicación.

En el presente asunto, la demanda no se dirige a atacar los preceptos acusados por su oposición con la Constitución, sino porque en su aplicación el actor considera que se desconocen principios superiores.

Muy por el contrario, sostiene el interviniente, la consagración del ejercicio del derecho de petición ante las autoridades y la exigencia de la motivación de las sentencias, son un desarrollo y una garantía de los principios constitucionales del debido proceso y del derecho de petición. Así pues, en este caso la acción de inconstitucionalidad no era la vía procedente, por cuanto sus fines y objeto son diferentes.

En la demanda no existe ningún argumento que demuestre la inconstitucionalidad de las normas por su oposición a la Carta Fundamental, sino por el contrario una serie de consideraciones particulares que no son pertinentes puesto que la acción se ejerce en defensa de la Constitución y por esta razón puede interponerla cualquier ciudadano, pues su finalidad no es la protección de intereses particulares.

Justamente, estima el ciudadano interviniente que los principios que el actor estima violados se garantizan por su consagración expresa en las normas cuya inconstitucionalidad solicita, declaración de la cual él mismo no derivaría ningún beneficio porque la Corte Constitucional no está facultada para entrar a revisar el pronunciamiento judicial producido en su caso particular, y en cambio sí se causaría un grave perjuicio al ordenamiento por su desaparición.

Adicionalmente, aduce que la inconstitucionalidad de una norma por violar el principio del debido proceso únicamente podría darse en la medida en que fuera manifiesto su irrespeto a

las garantías allí consagradas. En el caso que se estudia, el precepto acusado -artículo 170 C.C.A.- que regula el contenido de la sentencia, busca concretizar en el desarrollo del proceso, que los fallos de los jueces tengan la suficiente motivación y que se refieran en su integridad a todos los elementos del proceso, como son las pruebas, los argumentos de las partes y las normas pertinentes, con el fin de evitar arbitrariedades y atropellos.

En esta forma, concluye que no se ve cual podría ser la oposición de esta disposición con los principios del debido proceso, por tratarse de una garantía dentro del proceso judicial y por cuanto la supuesta violación se deriva de manera indirecta, lo cual no es procedente. De esta manera, si la sentencia no estaba ajustada a derecho y la denegación del recurso de apelación era improcedente, ello no implica la inconstitucionalidad de la norma, por lo que solicita a esta Corte declarar exequibles los preceptos demandados.

Por su parte, el ciudadano que formuló la presente acción pública de inconstitucionalidad mediante escrito del 17 de abril de 1996, adicionó la demanda dentro del término de fijación en lista, señalando que:

“Propongo a la H. Corte Constitucional la declaratoria de la nulidad de INEPTO ACTO ADMINISTRATIVO, de conformidad con las formas del derecho Artículo 87 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 8o. y 23 de los Derechos Internacionales de la Declaración Universal de los Derechos Humanos Naciones Unidas.

Las razones de los hechos imputables de los daños causados antijurídicamente por las autoridades públicas:

a) La norma jurídica del Código Contencioso Administrativo Artículo 3o. De la administración de justicia administrativa del retardo injustificado y de los principios sobre la nulidad de vicios de procedimiento.

b) La otra norma jurídica del Código Civil del Artículo 87 Inadmisibilidad y rechazo de plano de la demanda (...) y el auto por el cual fué admitida la demanda y después de más de siete (7) años fué rechazada por la autoridad pública por ineptitud sustantiva causándome un gran daño moral, físico, económico y social.

c) La norma jurídica del C.C.A. Artículo 170 del Decreto 01 de 1984 demandado por

inconstitucional, ésta norma es acusada e impugnada por no haberse fundamentado en la sentencia que fué consultada y apelada y que la sentencia fué dictada como única instancia según el Decreto 3867 que se demandó (...)” (negritas y subrayas fuera de texto).

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante oficio No. 956 de mayo quince (15) de 1996, el señor Procurador General de la Nación (E), envió a esta Corporación el concepto de rigor, solicitando a la Corte declararse inhibida para conocer de la presente acción. Para sustentar su apreciación se fundamentó en las siguientes consideraciones.

Señala el señor Procurador que conforme a lo expresado por el actor en su demanda, se desprende con nitidez, por un lado, la ausencia de un verdadero concepto de violación, es decir, de la determinación de las razones en las cuales se soporta la infracción al ordenamiento fundamental por parte de las normas impugnadas, y por el otro, se deduce que la pretensión del accionante sobrepasa el ámbito de acción del control de constitucionalidad por definición abstracta, toda vez que la solicitud de inexecuibilidad apunta a la resolución de intereses concretos, cuales son la revisión y modificación de decisiones judiciales que, no obstante producidas dentro del escenario de lo procesal, le resultan desfavorables.

Agrega el Jefe del Ministerio Público que la tarea que desempeña la Corte Constitucional en virtud del ejercicio de la acción pública regulada por el artículo 241 de la Carta Política, es la de confrontar el contenido de normas de carácter infraconstitucional, con las disposiciones de orden superior; oposición que ha de resolverse siempre a favor del precepto fundamental de carácter prevalente.

Así pues, indica el concepto fiscal, que la actuación del Juez de la Carta se sustrae del todo a la lógica de la instancia, por lo cual mal puede la acción de inexecuibilidad servir de puente para la definición de controversias particulares, sobre todo cuando éstas han sido materia de debate en virtud de un procedimiento idóneo, ya sea de carácter administrativo o judicial, pues esto comportaría la intromisión indebida de los distintos poderes en las esferas de competencia ajenas.

En consecuencia, para el señor Procurador resulta improcedente -y en todo caso imposible- el

examen de constitucionalidad de las normas acusadas, en la medida de lo cual se abstiene de emitir un concepto de fondo en este caso, y solicita por ende, que la Corte se declare inhibida.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

* El control constitucional en Colombia.

Es bien sabido que el sistema constitucional colombiano tiene como característica fundamental para el ejercicio del control constitucional, la acción pública de inconstitucionalidad, que otorga a cualquier ciudadano la facultad de ejercerla en cualquier tiempo, con respecto a normas de inferior jerarquía que se estiman contrarias a los ordenamientos superiores, a fin de que por la máxima autoridad judicial en materia constitucional, puedan ser retirados del ordenamiento jurídico, con el efecto de que sus providencias están amparadas por la cosa juzgada constitucional.

Ahora bien, según lo dispuesto por el artículo 241 de la Carta Política de 1991, a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo, afirmándose entonces, que el control que le ha confiado la Carta Fundamental de 1991 es integral. Con tal fin, cumple las funciones allí previstas, que como lo ha expresado en forma reiterada la jurisprudencia de esta Corporación, corresponde a las atribuciones taxativamente señaladas en dicho precepto.

La Jurisdicción Constitucional se ha establecido por la misma Carta Política como función pública asignada a ciertos órganos dotados de competencias judiciales especiales cuyo cometido consiste en asegurar la integridad y primacía de la Constitución.

El ejercicio de la función de defensa del orden constitucional confiada a la Jurisdicción Constitucional, contribuye de manera eficaz a configurar la realidad constitucional como quiera que su misión es que la Constitución trascienda su expresión formal y se convierta en Constitución en sentido material.

Con lo anterior, quiere destacarse que la integridad y primacía de la Constitución, consagrada por virtud del querer soberano del pueblo, es dentro del sistema colombiano un derecho fundamental de las personas que bajo distintas formas -acción de inexequibilidad,

acción de nulidad, excepción de inconstitucionalidad, acción de tutela, etc.- se concede a ellas por la Constitución para vigilar su cumplimiento y obtener, cuando no sea así, que los poderes públicos ejerzan sus competencias dentro de los límites de la Constitución, se inspiren en sus valores y principios y respeten, en todas las circunstancias, los derechos y garantías de las personas.

La Jurisdicción Constitucional se pone en movimiento en los eventos previstos en la Carta Fundamental. En algunos de ellos sólo se requiere de una iniciativa ciudadana – acción de inexequibilidad o de la petición de la persona agraviada – acción de tutela.

En efecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reiterado que su competencia es expresa, y que por tanto sólo le corresponde conocer de los asuntos de que trata el artículo 241 de la Constitución Política. Al respecto, ha manifestado lo siguiente:

“A la Corte Constitucional, al decir del artículo 241 de la Carta, “se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo”. Esto implica que, en principio, la competencia de la Corte Constitucional está circunscrita a los asuntos señalados en los once numerales de la norma citada” (Corte Constitucional, Sentencias Nos. C-003 y 546 de 1993).

* Inhibición de la Corte Constitucional por falta de competencia.

Observa la Corte que el demandante acusa la inconstitucionalidad de dos preceptos del Código Contencioso Administrativo -artículos 5o. y 170 del Decreto 01 de 1984-, no por su contenido o materia, sino por la aplicación y los efectos que dichas disposiciones producen en el caso concreto de una providencia proferida por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo -auto de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda del H. Consejo de Estado de febrero 1o. de 1996, por el cual no se dá trámite a un recurso extraordinario de revisión interpuesto por el ciudadano Luis Ramón Duarte contra la sentencia de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de octubre 22 de 1993-.

Pretende el actor, que “se haga efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo,

como en este caso que acudí al Consejo de Estado la última autoridad pública como lo puede decir el auto del oficio No. 0209 que se encuentra en el proceso que fué negado el derecho de petición y el Tribunal tampoco se pronunció sobre la impugnación de la sentencia". Y concluye manifestando que, "en cuanto al artículo 170 del Decreto 01 de 1984, es inconstitucional porque es inferior tres veces a la Constitución Nacional, como en este caso que la sentencia fue apelada e impugnada, que dichos documentos se encuentran en el proceso de la presente demanda".

Así pues, resulta claro para la Corporación que el demandante confunde el objeto y fundamento de la acción pública de inconstitucionalidad, con los alcances, el cumplimiento y la decisión de una providencia judicial, los cuales pretende asimilar en este asunto, para obtener un efecto concreto en su caso particular, frente al rechazo de su petición invocada ante el H. Consejo de Estado por no cumplir los requisitos legales que aquella requería.

Aún más, para resaltar la improcedencia de la acción instaurada, cabe señalar que en escrito presentado en forma adicional por el demandante, aclaró que ni siquiera lo que pretendía era el cumplimiento o la modificación de una providencia judicial, sino que solicita "la declaratoria de la nulidad de inepto acto administrativo, de conformidad con las formas del derecho -artículo 87 CP.-, por los daños causados antijurídicamente por las autoridades públicas", que aduce producidos como consecuencia "de la norma jurídica del C.C.A. artículo 170 del Decreto 01 de 1984 demandado por inconstitucional".

En este sentido, comparte la Corte el argumento expuesto por el Jefe del Ministerio Público, para quien la pretensión del demandante sobrepasa el ámbito de acción del control constitucional por definición abstracta, toda vez que la solicitud de inexecutable apunta a la resolución de intereses concretos, como lo son la revisión y modificación de decisiones judiciales que no obstante producidas en el escenario de lo procesal, le resultan desfavorables.

Mal puede entonces, la acción pública de inconstitucionalidad, convertirse en un mecanismo adecuado para la definición de controversias particulares, cuando estas han sido objeto de debate en virtud de un procedimiento idóneo ante una autoridad judicial diferente, como la fue en este caso el adelantado ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, ya que ello comportaría una ingerencia indebida en las competencias de otras jurisdicciones.

Además, contrario a lo expresado por el demandante, los principios y derechos contenidos en los artículos 5o. y 170 del Decreto 01 de 1984 -derecho de petición ante las autoridades y la exigencia de que las sentencias deban ser motivadas-, constituyen una garantía y desarrollo del debido proceso y del ejercicio del derecho de petición, razón por la cual, teniendo en cuenta los fines y el objeto propio de la acción pública de inconstitucionalidad, ésta no era ni es la vía procedente para impugnar la efectividad y aplicación de los citados preceptos.

Como se indicó anteriormente, la función encomendada a la Corte Constitucional en ejercicio de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, cuando los ciudadanos hacen uso de la acción pública de inconstitucionalidad, es el examen de constitucionalidad, a fin de confrontar las normas de inferior jerarquía con las disposiciones de orden superior, de manera que si se encuentra que aquellas se oponen a éstas, debe proceder a retirarlas del ordenamiento constitucional.

En la demanda que se examina, se observa en forma clara que no existe cargo ni argumento alguno que demuestre o justifique la inconstitucionalidad de las disposiciones que se dicen acusadas, ni por su contenido material ni por vicios de procedimiento en su formación; tan sólo se hacen consideraciones en cuanto a la aplicación y a los efectos encaminados a solucionar un caso particular, concerniente a la aplicación de normas contenidas en el Código Contencioso Administrativo que se dicen contrarias a la Carta Política.

Por consiguiente, no es posible para la Corte deducir oposición alguna entre los preceptos de orden legal y el ordenamiento constitucional. En ese orden de ideas, si las providencias del Consejo de Estado y del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, a que hace alusión el actor en el líbello de la demanda, no se ajustaban a derecho y la denegación del recurso extraordinario de revisión era improcedente, no es la acción pública de inconstitucionalidad el mecanismo viable y procedente para controvertirlas, pues no es de su esencia y naturaleza dicha función, sino de otros mecanismos de defensa judicial previamente establecidos para dichos efectos.

En conclusión, la Corte Constitucional se declarará inhibida para pronunciarse con respecto a la acción instaurada en los términos mencionados, como así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

VI. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación (E), y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declararse INHIBIDA para resolver la demanda formulada en el presente proceso.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Secretaria General

La suscrita Secretaria General de la Corte Constitucional hace constar que el H. Magistrado Jorge Arango Mejía no asistió a la sesión de Sala celebrada el día 12 de septiembre de 1996 por razones de salud.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General