

Sentencia C-492/00

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA-Integración

COSA JUZGADA ABSOLUTA-Regla general

La regla general en esta materia es que un pronunciamiento de la Corte Constitucional, cuando adelanta el control abstracto de una disposición, hace tránsito a cosa juzgada absoluta, salvo que la propia sentencia haya limitado el alcance de la cosa juzgada, o que exista una cosa juzgada meramente aparente, por “la absoluta falta de toda referencia, aun la más mínima, a las razones por las cuales fue declarada la constitucionalidad de lo acusado”.

COSA JUZGADA RELATIVA Y SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA-Distinción

La limitación de la cosa juzgada tiene que ver con la posibilidad de que una disposición que ya fue analizada por la Corte, pueda o no ser estudiada en el futuro. Por ende, existe cosa juzgada relativa cuando la disposición es declarada exequible pero, por diversas razones, la Corte ha limitado su escrutinio a los cargos del actor, y autoriza entonces que la constitucionalidad de esa misma norma pueda ser nuevamente reexaminada en el futuro. En cambio, la constitucionalidad condicionada consiste en que la Corte delimita el contenido de la disposición acusada para, en desarrollo del principio de conservación del derecho, poder preservarla en el ordenamiento. Así, la sentencia condicionada puede señalar que sólo son válidas algunas interpretaciones de la misma, estableciéndose de esta manera cuáles sentidos de la disposición acusada se mantienen dentro del ordenamiento jurídico y cuales no son legítimos constitucionalmente. Pero si la Corte no limita el alcance de la cosa juzgada, entonces ese pronunciamiento material de constitucionalidad condicionada tiene efectos jurídicos definitivos y erga omnes.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Excepción de inconstitucionalidad en materia de acción de cumplimiento

Referencia: expediente D-2678.

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo artículo 20 Ley 393 de 1997.

Actor: Alejandro Decastro González

Tema:

Distinción entre sentencia de constitucionalidad condicionada y cosa juzgada relativa.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, cuatro (4) de mayo de dos mil (2000).

La Sala Plena Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Alejandro González Decastro demanda el parágrafo del artículo 20 de la Ley 393 de 1997, “por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”. Admitida la demanda y cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir a acerca de la demanda en referencia.

I. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 43096 del 29 de julio de 1997, y se subraya lo acusado:

“LEY 393 DE 1997

“POR LA CUAL SE DESARROLLA EL ARTICULO 87 DE LA CONSTITUCION POLITICA”

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA

(...)

ARTICULO 20. Excepción de inconstitucionalidad. Cuando el incumplimiento de norma con fuerza de ley o acto administrativo sea proveniente del ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad, el juez de cumplimiento deberá resolver el asunto en la sentencia. Lo anterior, sin perjuicio de que el juez la aplique oficiosamente.

PARAGRAFO.- El incumplido no podrá alegar la excepción de inconstitucionalidad sobre normas que hayan sido objeto de análisis de exequibilidad por el Consejo de Estado o la Corte Constitucional, según sea el caso”.

I. LA DEMANDA.

Según el actor, la disposición acusada vulnera los artículos 4º, 5º, 29, 113, 116, 136 ord. 1º y 228 de la Constitución, por cuanto desconoce el principio de supremacía de la Constitución, la preeminencia de los derechos inalienables de la persona, el derecho de defensa, el principio de separación de poderes, la independencia de la administración de justicia y la prevalencia del derecho sustancial. En su criterio, la prohibición establecida por el legislador al incumplido, de alegar en su defensa la excepción de inconstitucionalidad, y al juez de cumplimiento, de ejercer ésta de oficio o a petición de parte, frente a normas que hayan sido objeto de control de constitucionalidad por el Consejo de Estado o la Corte Constitucional, no sólo significa la irrupción del legislador en asuntos de competencia exclusiva de los jueces, sino que también conduce a la aplicación de una ley o una regla, incluso si en determinado evento, como consecuencia de ello, resulta la lesión de algún derecho constitucional fundamental o en general la contravención de la Carta.

Para el actor, esa prohibición limita la función judicial, consistente en interpretar y aplicar las normas jurídicas conforme a la Constitución, ya que no permite implementar el control difuso de constitucionalidad con posterioridad a la operancia del control constitucional concentrado o abstracto sobre la misma norma jurídica cuyo incumplimiento se discute, incluso si del análisis del caso concreto se deriva que ciertos argumentos y aspectos especiales no fueron examinados en este último.

El demandante funda así mismo su inconformidad en el hecho de que la garantía de la integridad de la Constitución es lograda mediante el control constitucional, donde el carácter ontológico restringido del control constitucional concentrado hace que la declaración de exequibilidad de una norma cualquiera no comprenda el análisis de todas y cada una de las posibles concreciones de la disposición enjuiciada, de tal manera que es imprescindible preservar el control difuso sobre su aplicación. Así, cuando los altos tribunales citados estudian la exequibilidad de una norma, lo hacen en relación a determinados cargos, resultando la cosa juzgada absoluta respecto de las consideraciones esbozadas en la providencia y en lo referente a dichos cargos. Por ende, según su parecer, lo sostenido en su demanda no está en contradicción con lo estipulado en el artículo 46 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia que ordena a la Corte Constitucional “confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución”, ni con su respectivo condicionamiento de constitucionalidad adoptado en revisión constitucional en la Sentencia C-037 de 1996 MP Vladimiro Naranjo Mesa, la cual dispuso que “mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada sentencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta”. Por ello, agrega el demandante, en todo caso, “debe interpretarse que frente a un fallo de exequibilidad que no señale que sus efectos son de cosa juzgada relativa compete al demandado en acción de cumplimiento la carga de la argumentación tendiente a desvirtuar la presunción de cosa juzgada absoluta de la respectiva sentencia”.

Además, señala el actor, la disposición demandada conculca el debido proceso, puesto que se le está prohibiendo indirectamente al incumplido alegar el incumplimiento como producto de una conducta legítima.

Finalmente, el demandante precisa que es posible mantener en el ordenamiento una norma demandada mediante un condicionamiento de su constitucionalidad; por ello, como pretensión principal solicita la declaratoria de exequibilidad del parágrafo del artículo 20 de la Ley 393 de 1997, siempre y cuando se entienda que el incumplido puede alegar la excepción de inconstitucionalidad sobre normas que hayan sido objeto de análisis de exequibilidad por el Consejo de Estado o la Corte Constitucional, “cuando por las circunstancias particulares del caso sea necesario proteger algún derecho constitucional no considerado en la sentencia de la respectiva alta corporación judicial”. Subsidiariamente, el actor pretende que se declare inexecutable el vocablo “no” de la disposición acusada.

IV. INTERVENCIONES.

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El ciudadano José Camilo Guzmán Santos, en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de la disposición acusada, y solicita a la Corte que se esté a lo resuelto en la sentencia C-600 del 21 de octubre de 1998 MP José Gregorio Hernández Galindo, la cual, luego de integrar la proposición jurídica completa (sólo se había demandado el primer inciso del artículo 20 de la Ley 393 de 1997) e incluir el párrafo, declaró la exequibilidad de la totalidad del artículo en mención. Por ende, el actor considera que el artículo demandado está bajo los efectos de la cosa juzgada constitucional. Además, según su parecer, la Corte analizó expresamente el punto debatido en el presente proceso, pues estudió los efectos de los fallos de exequibilidad del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional frente a la posibilidad de invocar la excepción de inconstitucionalidad en el curso de una acción de cumplimiento.

1. Intervención ciudadana

El ciudadano Mauricio Alfredo Plazas Vega, obrando como vocero de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, interviene en el proceso. Según su parecer, no hay interpretación constitucional posible que permita la subsistencia de la norma acusada. Si bien comparte, en general, los fundamentos del actor, enfatiza que la redacción de la norma desconoce abiertamente el principio de supremacía de la Constitución, que debe informar todos los casos de aplicación del derecho, en tanto que anticipadamente el legislador resuelve la no procedencia de la excepción, impidiendo así la actividad interpretativa del juez.

V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto N° 2035, recibido el 21 de enero de 2000, solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad de la norma acusada.

La Vista Fiscal señala que la disposición enjuiciada es contraria a la Carta Política, pues parte

de dos supuestos erróneos. En primer lugar, que la excepción de inconstitucionalidad tiene en todos los casos como fundamento la inconstitucionalidad de la norma legal. En segundo lugar, que el pronunciamiento de la Corte engloba todas las posibilidades abstractas y concretas, presentes y futuras, de confrontación de la norma con la Constitución. Frente a lo primero, el Ministerio Público observa que la excepción de inconstitucionalidad constituye un deber del funcionario, y que ella no equivale a la declaración de inconstitucionalidad de la norma de manera general y abstracta, sino su inaplicación en un caso concreto, con efectos interpartes exclusivamente. Frente a lo segundo, el Procurador argumenta que la Corte ha creado una jurisprudencia que precisa que el análisis efectuado en una sentencia de control no excluye la posibilidad de una nueva revisión, cuando se presentan argumentos no estudiados por esa providencia. Por ello, según la Vista Fiscal, no es procedente limitar la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad, cuando la contradicción entre la norma y la Constitución es de bulto, en el caso concreto, pues se estaría autorizando una vulneración de los derechos fundamentales. Además, según su parecer, la existencia de la cosa juzgada relativa y de las sentencias de constitucionalidad condicionada justifican la inaplicación de la norma por el demandado en una acción de cumplimiento.

En cuanto a la violación del derecho de defensa, para el Procurador es claro que si al juez no le es permitido valorar la conducta del incumplido, que actuó en ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad, no podrá determinar libremente y con los elementos de juicio suficiente si ésta da lugar a la apertura de las investigaciones disciplinarias y penales de que trata el artículo 21-6 de la misma ley

En todo caso, concluye el Ministerio Público, no puede pretenderse que las decisiones de la Corte Constitucional, en desarrollo del control abstracto de constitucionalidad, sean incuestionables, sin que ello signifique que ellas se puedan desconocer, sino que es viable, insiste la Vista Fiscal, analizar en cada caso concreto la argumentación del operador jurídico o del juez de cumplimiento, quienes tendrán la carga de probar la justificación de su actuar.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Competencia.

1. En los términos del numeral 4º del artículo 241 de la Carta Política, esta Corte es competente para decidir sobre la constitucionalidad del párrafo del artículo 20 de la Ley 393 de 1997, puesto que la norma acusada hace parte de una Ley de la República.

La sentencia C-600 de 1998 y el párrafo del artículo 20 de la Ley 393 de 1997.

1. La Sentencia C-600 de 1998, MP José Gregorio Hernández Galindo, declaró la constitucionalidad de la totalidad del artículo 20 de la Ley 393 de 1997. Es cierto que en esa ocasión, el actor no acusó el párrafo de esa disposición, que es la norma cuestionada por la presente demanda; sin embargo, la Corte integró la proposición jurídica completa, por razón de la unidad de la materia, pues consideró que para estudiar el inciso acusado, era ineludible analizar igualmente el párrafo, aunque éste no había sido demandado. Dijo entonces esta Corporación:

“La materia objeto de análisis constitucional en este proceso es una sola -si la confrontación, a cargo del juez de cumplimiento, entre la efectiva inexecución de una norma o acto, que para el accionante significa su inobservancia y para la autoridad demandada la aplicación prevalente de la Constitución Política, puede comprender el examen referente a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del mandato inexecutado-, y la demanda se contrae a uno de los aspectos de ella -la atribución del juez-, sin tocar el elemento previo y necesario de la viabilidad de la excepción de inconstitucionalidad en que puede fundarse la autoridad acusada.

Por tanto, para que el juicio de constitucionalidad pueda producirse de manera integral, dilucidando los diferentes aspectos jurídicos relevantes con miras a la sentencia, debe la Corte conformar la proposición jurídica completa, por razón de la unidad de materia, ampliando el ámbito del asunto considerado y extendiendo el fallo al inciso no demandado.”

El pronunciamiento de la sentencia C-600 de 1998 cubre entonces el párrafo del artículo 20 de la Ley 393 de 1997, por lo cual, debe la Corte comenzar por analizar si esa decisión implica que existe cosa juzgada constitucional en relación con la disposición acusada en el presente caso.

Distinción entre sentencia de constitucionalidad condicionada y cosa juzgada relativa

3- La regla general en esta materia es que un pronunciamiento de la Corte Constitucional, cuando adelanta el control abstracto de una disposición, hace tránsito a cosa juzgada absoluta, salvo que la propia sentencia haya limitado el alcance de la cosa juzgada, o que exista una cosa juzgada meramente aparente, por “la absoluta falta de toda referencia, aun la más mínima, a las razones por las cuales fue declarada la constitucionalidad de lo acusado”¹. Ahora bien, la parte resolutive de sentencia C-600 de 1998 declaró exequible el artículo 20 de la Ley 393 de 1997, pero “sólo en los términos” de esa providencia. Esto podría sugerir que en esa decisión la Corte pudo limitar el alcance de la cosa juzgada. Sin embargo, un examen atento de los fundamentos y consideraciones de esa providencia muestran que la Corte no pretendió restringir el alcance de la cosa juzgada, sino que procedió a condicionar la constitucionalidad del contenido de la disposición acusada. Así, en ninguna parte, esa providencia sugiere que se esté limitando la cosa juzgada, que es entonces absoluta, aunque la Corte consideró necesario, por medio de una sentencia de constitucionalidad condicionada, delimitar el contenido del artículo 20 de la Ley 393 de 1997, a fin de poder preservar esa disposición en el ordenamiento. Dijo entonces esa sentencia:

Es claro que, si no ha habido una definición erga omnes por el tribunal competente (la Corte Constitucional o el Consejo de Estado) y el juez no encuentra fundada la inaplicación como consecuencia de la excepción de inconstitucionalidad, habrá de declarar que el incumplimiento se configuró y deberá impartir la orden que haga efectivo el mandato inobservado, con efectos exclusivos en ese caso y sin que su sentencia sustituya las providencias que hayan de proferir aquellos tribunales en ejercicio de sus respectivas competencias. A tal punto que si, habiendo hallado fundada la inaplicación en el caso examinado, se produce después una sentencia erga omnes en sentido contrario, ésta prevalece y, respaldada por el tribunal competente la ejecutabilidad de la disposición por ser constitucional, bien podría hacia el futuro intentarse de nuevo la acción de cumplimiento sin que el funcionario encargado de aplicar la norma pudiese ya escudarse en la excepción de inconstitucionalidad para justificar su abstención.

Esto es precisamente lo que avala la exequibilidad del segundo inciso del artículo acusado, que impide alegar tal excepción cuando ya existe resolución general y definitiva de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado acerca de la viabilidad constitucional del precepto

respectivo.

En efecto, en el caso de los fallos en los que la Corte Constitucional declara la exequibilidad de un precepto, a menos que sea ella relativa y así lo haya expresado la propia sentencia -dejando a salvo aspectos diferentes allí no contemplados, que pueden dar lugar a futuras demandas-, se produce el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, prevista en el artículo 243 de la Constitución. Y, entonces, si ya por vía general, obligatoria y erga omnes se ha dicho por quien tiene la autoridad para hacerlo que la disposición no quebranta principio ni precepto alguno de la Carta Política, carecería de todo fundamento jurídico la actitud del servidor público que, sobre la base de una discrepancia con la Constitución -encontrada por él pero no por el Juez de Constitucionalidad- pretendiera dejar de aplicar la norma legal que lo obliga en un proceso, actuación o asunto concreto.

En el caso de las sentencias del Consejo de Estado, en las cuales se niegan las pretensiones de la demanda que solicita la nulidad de un acto presidencial por inconstitucional, debe tenerse en cuenta que el fallo guarda relación con los argumentos estudiados por aquella Corporación y que, por tanto, la cosa juzgada también es relativa. Pero, a pesar de la inexactitud terminológica (que se refiere a “exequibilidad”, concepto no aplicable a las decisiones del Consejo de Estado sobre normas), no vulnera la Carta Política el artículo que ahora se examina si lo que quiere decir -y ese es su significado, según lo que entiende esta Corte- es que, habiéndose proferido una sentencia que niega la nulidad por inconstitucionalidad de un decreto dictado por el Gobierno Nacional, alegada con apoyo en determinado motivo que el Consejo de Estado desvirtúa, no es admisible que, por esa misma razón, una autoridad administrativa o judicial subalterna se abstenga de cumplirla, debiendo hacerlo. A no ser que, con posterioridad a la negativa de nulidad, la Corte Constitucional, al sentar doctrina constitucional integradora sobre el alcance de las normas superiores con las cuales el Consejo de Estado hizo la confrontación, llegare a conclusiones diversas de las acogidas por aquél, evento en el cual tendrían que prevalecer, para todas las autoridades públicas y desde luego para el juez de cumplimiento, los contenidos y las consecuencias jurídicas de esa doctrina constitucional, como de tiempo atrás se tiene establecido, a falta de disposición legal para el caso específico, por el artículo 8 de la Ley 153 de 1887.

4- Conforme a lo anterior, la sentencia C-600 de 1998 se pronunció sobre la totalidad del artículo 20 de la Ley 393 de 1997, y representa un fallo de constitucionalidad condicionada

de la norma estudiada, pero cuyos efectos son de cosa juzgada absoluta. Esto muestra que es necesario distinguir entre las sentencias de cosa juzgada relativa y las sentencias de constitucionalidad condicionada. Así, la limitación de la cosa juzgada tiene que ver con la posibilidad de que una disposición que ya fue analizada por la Corte, pueda o no ser estudiada en el futuro. Por ende, existe cosa juzgada relativa cuando la disposición es declarada exequible pero, por diversas razones, la Corte ha limitado su escrutinio a los cargos del actor, y autoriza entonces que la constitucionalidad de esa misma norma pueda ser nuevamente reexaminada en el futuro. En cambio, la constitucionalidad condicionada consiste en que la Corte delimita el contenido de la disposición acusada para, en desarrollo del principio de conservación del derecho, poder preservarla en el ordenamiento. Así, la sentencia condicionada puede señalar que sólo son válidas algunas interpretaciones de la misma, estableciéndose de esta manera cuáles sentidos de la disposición acusada se mantienen dentro del ordenamiento jurídico y cuales no son legítimos constitucionalmente. Pero si la Corte no limita el alcance de la cosa juzgada, entonces ese pronunciamiento material de constitucionalidad condicionada tiene efectos jurídicos definitivos y erga omnes. Y eso sucede precisamente en este caso, pues la sentencia C-600 de 1998, que es de exequibilidad condicionada, no limitó el alcance de la cosa juzgada, por lo cual se entiende que ésta es absoluta. Ha operado entonces el fenómeno de la cosa juzgada constitucional respecto del artículo 20 de la Ley 393 de 1997, por lo cual habrá de estarse a lo resuelto en la citada sentencia, como así se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia.

VII- DECISION.

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

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-600 de 1998, MP José Gregorio Hernández Galindo, que declaró exequible, en los términos de esa sentencia, el artículo 20 de la Ley 393 de 1997.

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General