

Sentencia C-600/98

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA-Necesidad de integrarla

La materia objeto de análisis constitucional en este proceso es una sola -si la confrontación, a cargo del juez de cumplimiento, entre la efectiva inejecución 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 inejecutado-, 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.

CORTE CONSTITUCIONAL-Efecto erga omnes de las decisiones

La Corte Constitucional, en lo que hace a las normas sometidas a su examen, define, con la fuerza de la cosa juzgada constitucional, su exequibilidad o inexequibilidad, total o parcial, con efectos erga omnes y con carácter obligatorio general, oponible a todas las personas y a las autoridades públicas, sin excepción alguna.

CONSEJO DE ESTADO-Efecto erga omnes de las decisiones

El Consejo de Estado, también con carácter general, ante el ejercicio de acciones de nulidad por inconstitucionalidad, decide si están llamadas a prosperar las pretensiones de los accionantes, y en caso afirmativo anula el acto administrativo correspondiente, retirándolo del ordenamiento jurídico.

EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Efecto interpartes

La hipótesis del artículo 4 de la Constitución carece justamente de la nota de la generalidad, puesto que la definición acerca de si existe o no la incompatibilidad entre la norma inferior y

las fundamentales debe producirse en el caso específico, singular, concreto, y en relación con las personas involucradas en el mismo, sin que pueda exceder ese marco jurídico preciso. Se habla entonces de un efecto inter partes, o circunscrito a quienes tienen interés en el caso. Y la norma inaplicada no se afecta en su vigencia general, aunque, por motivo de la inaplicación, no haya producido efectos en el asunto particular del que se trata. La excepción de inconstitucionalidad no ocasiona consecuencias en abstracto, ni puede significar la pérdida de vigencia o efectividad de la disposición sobre la cual recae, ni tampoco se constituye, dentro de nuestro sistema jurídico, en precedente forzoso para decidir otros casos que, bajo distintas circunstancias, también estén gobernados por aquélla.

PRINCIPIO DE OBLIGATORIEDAD Y EJECUTABILIDAD DE LAS NORMAS-Inobservancia provoca ejercicio de acción de cumplimiento

El principio que rige la operatividad del Estado de Derecho y que hace posible el funcionamiento de las instituciones es el de la obligatoriedad y ejecutabilidad de las normas que, dentro del esquema de la organización política, profieren los organismos y las autoridades competentes, según la Constitución. En general, la norma jurídica, independientemente de su jerarquía, obliga a sus destinatarios y es deber de las autoridades públicas, en el ámbito de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, hacerla efectiva. Es cabalmente la inobservancia de ese deber lo que provoca, bajo el imperio de la actual Constitución, el ejercicio de la acción de cumplimiento, de la cual es titular toda persona, y la verificación acerca de si aquél ha sido o no acatado constituye el objeto específico de la sentencia que el juez ante quien dicha acción se instaura debe proferir.

JUEZ DE CUMPLIMIENTO-Pronunciamiento sobre excepción de inconstitucionalidad

La necesidad de acudir a la excepción de inconstitucionalidad justifica la abstención de la autoridad en la aplicación de la norma incompatible con la Carta. Y, por tanto, no es algo extraño a los mandatos superiores que, habiéndose confiado a los jueces la competencia para resolver acerca de si hay o no incumplimiento, el juez que deba fallar sobre el mismo goce también de autoridad para establecer si se da o no la causa que justifica la inejecución de la norma o acto. Ello, por el contrario, es perfectamente natural y resultaría incoherente el sistema si, ante el alegato de la autoridad que aduce haber inaplicado y no incumplido un precepto, el juez careciera de competencia para establecer si se configura o no el motivo de

justificación al que la autoridad acude. El juez de cumplimiento no resuelve si la norma o el acto en cuestión son constitucionales o inconstitucionales, y su dictado no afecta la obligatoriedad ni el vigor jurídico general de aquéllos. Solamente establece, para el caso específico, si en el ámbito circunscrito a él se ofrece prima facie una abierta e incontrovertible oposición entre normas, que justifique la inaplicación a la que procedió el funcionario acusado. 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.

COSA JUZGADA RELATIVA EN SENTENCIAS DEL CONSEJO DE ESTADO/DOCTRINA CONSTITUCIONAL-Prevalencia

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.

Referencia: Expediente D-2047

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 20 de la Ley 393 de 1997

Actor: Duvan Mauricio Zapata Londoño

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintiún (21) días del mes de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano DUVAN MAURICIO ZAPATA LONDOÑO, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 20 de la Ley 393 de 1997.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

“LEY 393 DE 1997

(julio 29)

por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política

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.

Parágrafo. 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”.

III. LA DEMANDA

Considera el actor que la norma acusada vulnera los artículos 237, numeral 2, y 241 de la Constitución Política.

Afirma, al desarrollar los cargos formulados, que el Constituyente primario otorgó a la Corte Constitucional el ejercicio del control de constitucionalidad de las leyes y decretos con fuerza de ley, según lo dispuesto en el artículo 241 de la Carta Política.

En igual sentido -manifiesta-, dicha facultad le fue asignada al Consejo de Estado, tal como lo prescribe el artículo 237, numeral 2, de la Constitución, según el cual está entre sus atribuciones la de conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, tal como acontece con los decretos y actos administrativos.

Finaliza aseverando que el juez ordinario, al aceptarle a la autoridad demandada por incumplimiento de una ley o acto administrativo el argumento de que incumplió porque la norma o acto era inconstitucional, lo que hace en el fondo es declarar que esa ley o acto

incumplido era inconstitucional.

IV. INTERVENCIONES

La ciudadana ISABEL CRISTINA GAMBOA LUNA, actuando en nombre y representación del Ministerio del Interior, en escrito destinado a defender la constitucionalidad de la norma acusada, expresó no compartir los argumentos planteados por el demandante, toda vez que, ateniéndose al Auto No. 002 de 1996, proferido por esta Corporación, la competencia de la Corte Constitucional la fija única y exclusivamente la propia Constitución.

Manifiesta que de la lectura del Auto se colige que la Corte Constitucional no es competente para conocer de la acción de cumplimiento, pues ninguna ley de la República puede otorgársela. El Legislador no tiene dicha facultad, en cuanto ésta es del resorte exclusivo del Constituyente primario.

Considera ajustado al texto constitucional el hecho de que la competencia para resolver sobre la acción de cumplimiento por excepción de inconstitucionalidad esté en cabeza de la jurisdicción contencioso administrativa, teniendo en cuenta la naturaleza de los actos y normas que se someten a su consideración.

La apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, Mónica Fonseca Jaramillo, también ha intervenido en este proceso y ha manifestado que el demandante, en su criterio, interpreta erróneamente el contenido de la norma impugnada, toda vez que confunde sus efectos con los de la acción pública de inconstitucionalidad, cuyo conocimiento exclusivo corresponde a la Corte Constitucional.

Aclara la interviniente que una es la atribución que tiene la Corte Constitucional de velar por el orden constitucional en desarrollo del artículo 241 de la Carta Política y otra es la que se puede ejercer por la vía del artículo 4 Ibídem, que es a la que hace referencia el artículo demandado.

En su concepto, la norma en estudio establece dos posibilidades que se ajustan al mandato constitucional según el cual es deber de todas las personas acatar la Constitución: la primera, que admite el incumplimiento de una norma por la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad, y la segunda, que está relacionada con la atribución que tiene el juez de

definir si el incumplimiento excusado por la inconstitucionalidad es o no justificable.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación (E), solicita a la Corte declarar constitucional, en lo acusado, el artículo 20 de la Ley 393 de 1997.

Manifiesta que en manera alguna la disposición demandada vulnera los artículos 237, numeral 2, y 241 de la Constitución.

Expresa que la disposición acusada no vulnera ningún precepto de la Carta Política, pues aunque es cierto que el Constituyente confirió a la Corte la atribución exclusiva de declarar ajustada o no a la Carta las leyes y los decretos con fuerza de ley, y a su vez le asignó esta competencia al Consejo de Estado en relación con los decretos dictados por el Gobierno, todo ello en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, también lo es que el propio Constituyente le otorgó a todas las autoridades de la República la facultad de ejercer el control concreto a través de la excepción de inconstitucionalidad.

Finaliza su intervención afirmando que el juez ordinario, al conocer de la excepción de inconstitucionalidad o al aplicarla oficiosamente, no hace una declaración sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma incumplida, sino que simplemente determina si esta omisión se encuentra amparada o no por la excepción de inconstitucionalidad.

Así mismo, destaca la finalidad del artículo 20 demandado, cual es la de evitar la inoperancia de la acción de cumplimiento, so pretexto de la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para resolver en definitiva sobre la inconstitucionalidad planteada, según lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Carta Política, ya que la norma acusada hace parte de una Ley de la República.

2. Necesidad de integrar la proposición jurídica completa

El demandante acusa el primer inciso del artículo 20 de la Ley 393 de 1997, que reglamenta las acciones de cumplimiento, según el cual, cuando el incumplimiento de norma con fuerza de ley o acto administrativo sea proveniente del ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad, el juez que conoce sobre la correspondiente demanda deberá resolver el asunto en la sentencia, sin perjuicio de aplicar dicha excepción oficiosamente.

No ha sido demandado el párrafo del mismo artículo, a cuyo tenor “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”.

Como puede observarse, en especial si se tienen en cuenta los argumentos del actor -dirigidos a demostrar que a la luz de la disposición impugnada el juez de cumplimiento invade la órbita constitucionalmente señalada a la Corte Constitucional y al Consejo de Estado-, existe una relación necesaria, desde el punto de vista normativo, entre lo dispuesto en el primer inciso y lo establecido en el segundo. La tarea del juez ante quien se ha ejercido la acción de cumplimiento incluye, según el precepto, la competencia para verificar si en un determinado caso tenía o no lugar la excepción de inconstitucionalidad que pudiese estar alegando la autoridad a la cual se sindicaba de haber desobedecido una ley o un acto administrativo, y simultáneamente allí se estatuye cuándo no puede ser alegada tal excepción.

Es decir, la materia objeto de análisis constitucional en este proceso es una sola -si la confrontación, a cargo del juez de cumplimiento, entre la efectiva inejecución 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 inejecutado-, 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.

La Corte ha sostenido:

“...tan pronto como la Corte advierte que una norma perteneciente a determinado estatuto - incluida dentro de la demanda genérica dirigida contra él, aunque sin cargos específicos- pugna de manera protuberante y palmaria con la Constitución, procede a declararlo...”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-409 del 28 de agosto de 1997. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Eso implica que la Corte Constitucional, en el ejercicio de su función, confronte normas completas, con alcances definidos, impidiendo que la acción ciudadana, ejercida selectivamente sobre ciertos textos, desvirtúe el sentido exacto de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, bajo un cierto designio del actor o, por inadvertencia de éste, con el resultado de hacer que el precepto, según el sentido del fallo, presente un contenido incoherente o inaplicable”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-560 del 6 de noviembre de 1997. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

“Para que la Corte Constitucional pueda entrar a resolver sobre la demanda incoada por un ciudadano contra fragmentos normativos, resulta indispensable que lo acusado presente un contenido comprensible como regla de Derecho, susceptible de ser cotejado con los postulados y mandatos constitucionales.

Las expresiones aisladas carentes de sentido propio, que no producen efectos jurídicos ni solas ni en conexidad con la disposición completa de la cual hacen parte, no son constitucionales ni inconstitucionales, lo que hace imposible que se lleve a cabo un juicio sobre la materia.

Es necesario que, por una parte, exista proposición jurídica integral en lo acusado y que, por otra, en el supuesto de su inexequibilidad, los contenidos restantes de la norma conserven coherencia y produzcan efectos jurídicos”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-565 del 7 de octubre de 1998. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Así, pues, la proposición demandada, sobre la cual recaerá esta providencia, es todo el artículo 20 de la Ley 393 de 1997.

3. El objeto específico de la decisión judicial respecto de una acción de cumplimiento. Diferencia entre incumplir una norma e inaplicarla por inconstitucional. Carácter general y definitivo de las decisiones de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado según los artículos 241 y 237-2 de la Constitución. Efecto singular de las decisiones que se adoptan en virtud de la excepción de inconstitucionalidad (artículo 4 C.P.)

La norma demandada parte del supuesto de que, entablada la acción prevista en el artículo 87 de la Carta por el posible incumplimiento de una norma legal o de un acto administrativo, la autoridad llamada a poner en ejecución lo preceptuado dice haberse abstenido de ello en desarrollo del artículo 4 de la Constitución, con el propósito de hacer efectivo el imperio del Ordenamiento Fundamental, con el cual, a su juicio, es incompatible la disposición o acto inaplicado.

Premisa indispensable para verificar si ello es o no ajustado a los preceptos superiores consiste en definir si es posible que una norma de la ley o el mandato contenido en un acto administrativo puedan dejar de surtir efectos en un caso concreto por la decisión unilateral de la autoridad que alegue su oposición a la Carta Política, o si de todas maneras, aun en esa hipótesis, se configura el incumplimiento de la disposición inferior y, en consecuencia, tiene cabida el uso de la autoridad judicial para obligar al incumplido a la inmediata y plena observancia del mandato inferior cuya constitucionalidad controvierte.

Ante todo, ha de resaltar la Corte la diferencia existente entre las instituciones del control de constitucionalidad en abstracto -a cargo de esta Corporación (art. 241 C.P.) y residualmente del Consejo de Estado cuando se trata de decretos presidenciales de puro carácter administrativo (art. 237-2 C.P.)- y el control de constitucionalidad concreto y difuso que tiene lugar en desarrollo del artículo 4 de la Carta cuando, en el momento de aplicar una norma legal o de inferior jerarquía, se advierte su ostensible e indudable oposición (incompatibilidad) a mandatos constitucionales.

La Corte Constitucional, en lo que hace a las normas sometidas a su examen, define, con la fuerza de la cosa juzgada constitucional (art. 243 C.P.), su exequibilidad o inexequibilidad, total o parcial, con efectos erga omnes y con carácter obligatorio general, oponible a todas las personas y a las autoridades públicas, sin excepción alguna.

El Consejo de Estado, también con carácter general, ante el ejercicio de acciones de nulidad

por inconstitucionalidad, decide si están llamadas a prosperar las pretensiones de los accionantes, y en caso afirmativo anula el acto administrativo correspondiente, retirándolo del ordenamiento jurídico.

En cambio, la hipótesis del artículo 4 de la Constitución carece justamente de la nota de la generalidad, puesto que la definición acerca de si existe o no la incompatibilidad entre la norma inferior y las fundamentales debe producirse en el caso específico, singular, concreto, y en relación con las personas involucradas en el mismo, sin que pueda exceder ese marco jurídico preciso. Se habla entonces de un efecto inter partes, o circunscrito a quienes tienen interés en el caso. Y la norma inaplicada no se afecta en su vigencia general, aunque, por motivo de la inaplicación, no haya producido efectos en el asunto particular del que se trata.

La excepción de inconstitucionalidad no ocasiona consecuencias en abstracto, ni puede significar la pérdida de vigencia o efectividad de la disposición sobre la cual recae, ni tampoco se constituye, dentro de nuestro sistema jurídico, en precedente forzoso para decidir otros casos que, bajo distintas circunstancias, también estén gobernados por aquélla.

Como lo ha expresado esta Corte, el principio que rige la operatividad del Estado de Derecho y que hace posible el funcionamiento de las instituciones es el de la obligatoriedad y ejecutabilidad de las normas que, dentro del esquema de la organización política, profieren los organismos y las autoridades competentes, según la Constitución.

En general, la norma jurídica, independientemente de su jerarquía, obliga a sus destinatarios y es deber de las autoridades públicas, en el ámbito de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, hacerla efectiva. Es cabalmente la inobservancia de ese deber lo que provoca, bajo el imperio de la actual Constitución, el ejercicio de la acción de cumplimiento, de la cual es titular toda persona, y la verificación acerca de si aquél ha sido o no acatado constituye el objeto específico de la sentencia que el juez ante quien dicha acción se instaura debe proferir.

Se parte del supuesto -que puede ser descartado- según el cual la norma puesta en vigor por el órgano o funcionario competente se ajusta a la Constitución, en virtud de una presunción que asegura el normal funcionamiento del Estado, con base en la seguridad jurídica de la

cual requiere la colectividad.

Si esa presunción no es desvirtuada, la norma debe aplicarse; las personas -particulares o públicas- cobijadas por ella deben obedecerla; y la autoridad a la que se ha encomendado su ejecución incurre en responsabilidad, al violarla, si omite la actividad que para tal efecto le es propia o hace algo que se le prohíbe. Así lo consagra expresamente el artículo 4, inciso 2, de la Carta Política, según el cual “es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”; y lo confirma el artículo 6 ibídem cuando proclama que los particulares son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, y que los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Por vía abstracta, según lo dicho, la presunción en referencia solamente puede ser desvirtuada mediante fallo de inexecutableidad proferido por la Corte Constitucional, o de nulidad por inconstitucionalidad, dictado por el Consejo de Estado, según la jerarquía de la norma examinada. Este último, según la propia Constitución (art. 238), tiene además la potestad de suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial. Pero -claro está-, si se trata de actos administrativos de carácter general, o de una norma con esa misma fuerza, la suspensión provisional también tiene normalmente el mismo efecto abstracto, que no desvirtúa de modo definitivo la presunción de constitucionalidad y legalidad del acto administrativo, pero que lo priva temporalmente de todo efecto jurídico, a la espera del fallo.

Por vía concreta, frente a la indicada regla general, resulta extraordinario el caso en el que la autoridad que tiene a su cargo aplicar la norma puede legítimamente abstenerse de hacerlo, y más todavía, está obligada a esa abstención, por razón de encontrarla incompatible con la Constitución Política. Esta, que es norma de normas, debe prevalecer y ser aplicada a cambio del precepto inferior que la vulnera.

La inaplicación de una norma de jerarquía inferior con apoyo en el artículo 4 de la Carta supone necesariamente la incompatibilidad entre su contenido y el de los preceptos constitucionales. Si tal incompatibilidad no existe, no cabe la inaplicación y la circunstancia no es otra que la de incumplimiento o violación de los mandatos dejados de aplicar.

Por el contrario, en el supuesto de un palmario enfrentamiento entre la norma y la Constitución, la obligación del funcionario o autoridad que en principio debería aplicar aquélla es la contraria: no darle aplicación.

Al respecto, esta Corte ha señalado:

Para que la aplicación de la ley y demás disposiciones integrantes del ordenamiento jurídico no quede librada a la voluntad, el deseo o la conveniencia del funcionario a quien compete hacerlo, debe preservarse el principio que establece una presunción de constitucionalidad. Esta, desde luego, es desvirtuable por vía general mediante el ejercicio de las aludidas competencias de control constitucional y, en el caso concreto, merced a lo dispuesto en el artículo 4º de la Constitución, haciendo prevalecer los preceptos fundamentales mediante la inaplicación de las normas inferiores que con ellos resultan incompatibles.

Subraya la Corte el concepto de incompatibilidad como elemento esencial para que la inaplicación sea procedente, ya que, de no existir, el funcionario llamado a aplicar la ley no puede argumentar la inconstitucionalidad de la norma para evadir su cumplimiento.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua define la incompatibilidad en términos generales como “repugnancia que tiene una cosa para unirse con otra, o de dos o más personas entre sí”.

En el sentido jurídico que aquí busca relievase, son incompatibles dos normas que, dada su mutua contradicción, no pueden imperar ni aplicarse al mismo tiempo, razón por la cual una debe ceder ante la otra; en la materia que se estudia, tal concepto corresponde a una oposición tan grave entre la disposición de inferior jerarquía y el ordenamiento constitucional que aquella y éste no puedan regir en forma simultánea. Así las cosas, el antagonismo entre los dos extremos de la proposición ha de ser tan ostensible que salte a la vista del intérprete, haciendo superflua cualquier elaboración jurídica que busque establecer o demostrar que existe.

De lo cual se concluye que, en tales casos, si no hay una oposición flagrante con los mandatos de la Carta, habrá de estarse a lo que resuelva con efectos “erga omnes” el juez de constitucionalidad según las reglas expuestas.

Fluye de lo anterior con toda claridad que una cosa es la norma -para cuyo anodamiento es imprescindible el ejercicio de la acción pública y el proceso correspondiente- y otra bien distinta su aplicación a un caso concreto, la cual puede dejar de producirse -apenas en ese asunto- si existe la aludida incompatibilidad entre el precepto de que se trata y los mandatos constitucionales (artículo 4º C.N.)” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión. Sentencia T-614 del 15 de diciembre de 1992. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo). (Subrayado fuera de texto).

La Sala Plena de la Corporación, al fijar el alcance del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, que declaró exequible, supeditando la exequibilidad al acatamiento del artículo 4 de la Constitución, manifestó:

“Considera la Corte que el texto constitucional ha de hacerse valer y prevalece sobre la preservación de normas de rango inferior. La función de la Constitución como determinante del contenido de las leyes o de cualquier otra norma jurídica, impone la consecuencia lógica de que la legislación ordinaria u otra norma jurídica de carácter general no puede de manera alguna modificar los preceptos constitucionales, pues la defensa de la Constitución resulta más importante que aquellas que no tienen la misma categoría.

Dentro de la supremacía que tiene y debe tener la Constitución, esta se impone como el grado más alto dentro de la jerarquía de las normas, de manera que el contenido de las leyes y de las normas jurídicas generales está limitado por el de la Constitución. Así pues, debe existir siempre armonía entre los preceptos constitucionales y las normas jurídicas de inferior rango, y si no la hay, la Constitución Política de 1991 ordena de manera categórica que se apliquen las disposiciones constitucionales en aquellos casos en que sea manifiesta y no caprichosa, la incompatibilidad entre las mismas, por parte de las autoridades con plena competencia para ello.

Desde luego que la norma inaplicable por ser contraria a la Constitución en forma manifiesta, no queda anulada o declarada inexecutable, pues esta función corresponde a los organismos judiciales competentes, en virtud del control constitucional asignado por la Carta Fundamental en defensa de la guarda de la integridad y supremacía de la norma de normas (artículos 237 y 241 C.P.).

Si bien es cierto que por regla general las decisiones estatales son de obligatorio

cumplimiento tanto para los servidores públicos como para los particulares “salvo norma expresa en contrario” como lo señala la primera parte del artículo 66 del decreto 01 de 1984, también lo es que, cuando de manera palmaria, ellas quebrantan los ordenamientos constitucionales, con fundamento en la supremacía constitucional, debe acatarse el mandato contenido en el artículo 4° de la Carta ya citado, que ordena -se repite- que “en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”, sin perjuicio de la responsabilidad correspondiente de que trata el artículo 6° de la misma, por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación, por parte de los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-069 del 23 de febrero de 1995. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara). (Subrayado fuera de texto).

En reciente fallo, esta Corporación manifestó:

“...puede ocurrir que la acción o la omisión del demandado en el proceso de amparo constitucional esté cobijada o protegida por una norma legal o reglamentaria, pero tal situación no descarta de plano la posibilidad de que se estén desconociendo los preceptos constitucionales. Si ello es objeto de discusión o conjetura por no ser palmario el choque con la Carta Política y, por ende, apenas susceptible de la resolución a cargo de quien goza de autoridad para fijar el alcance de los preceptos superiores (en el caso de las normas señaladas en el artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional), no hay más remedio que aplicar la norma inferior, aunque un razonamiento plausible la muestre contraria a los fundamentos del orden jurídico, a la espera de que el juez constitucional decida.

Pero si, a la inversa, lo que se tiene es una disposición, legal o de otro orden, que de manera ostensible, clara e indudable -prima facie- viola la Constitución, el precepto subalterno cede y se ha de inaplicar, no porque lo quiera el funcionario respectivo sino en cuanto lo manda el Constituyente, y a cambio de su dictado deben hacerse valer las normas de la Constitución con las cuales la regla subalterna colide.

En otras palabras, cabe recordar que el artículo 4 de la Carta contempla el principio de constitucionalidad, según el cual en caso de incompatibilidad entre el Estatuto Fundamental y otra norma jurídica de rango inferior, deberá prevalecer aquél. En consecuencia, la autoridad pública que detecte una contradicción entre tales normas está en la obligación de

inaplicar la de menor jerarquía y preferir la aplicación de la Carta Política.

(...)

El principio de constitucionalidad pretende lograr la coherencia del sistema jurídico, en la medida en que los valores, postulados y reglas constitucionales tengan plena vigencia e irradien la creación, interpretación, aplicación y ejecución de las normas de rango inferior. De lo contrario, nos hallaríamos nuevamente de retorno a la época en que existía un principio inverso -la primacía de ley sobre la Constitución-, al tenor de lo consagrado por el artículo 6 de la Ley 153 de 1887, el cual, afortunadamente, fue derogado mediante la Reforma Constitucional de 1910" (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-556 del 6 de octubre 1998. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo). (Subrayado fuera de texto).

Ahora bien, la necesidad de acudir a la excepción de inconstitucionalidad justifica la abstención de la autoridad en la aplicación de la norma incompatible con la Carta. Y, por tanto, no es algo extraño a los mandatos superiores que, habiéndose confiado a los jueces la competencia para resolver acerca de si hay o no incumplimiento, el juez que deba fallar sobre el mismo goce también de autoridad para establecer si se da o no la causa que justifica la inejecución de la norma o acto. Ello, por el contrario, es perfectamente natural y resultaría incoherente el sistema si, ante el alegato de la autoridad que aduce haber inaplicado y no incumplido un precepto, el juez careciera de competencia para establecer si se configura o no el motivo de justificación al que la autoridad acude.

El actor en este proceso asegura que al haberlo establecido en esos términos la norma legal impugnada, resultan invadidas las competencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en materia de control de constitucionalidad abstracto.

No lo estima así esta Corporación, pues no hay identidad de objetos en uno y otro juicio: mientras la Corte y el Consejo de Estado resuelven en abstracto y con efectos generales sobre el ajuste entre la norma que examinan y la Constitución, incidiendo su resolución adversa en la vigencia del precepto, que en caso de ser inconstitucional es retirado del ordenamiento jurídico, la decisión del juez de cumplimiento -cuando debe dilucidar si es o no justificada la abstención de la autoridad pública- recae única y específicamente, con efectos singulares que no afectan la vigencia ni la validez de la norma o acto, sobre la existencia o

inexistencia de una incompatibilidad entre ella y los mandatos superiores, consideradas las circunstancias y los hechos del caso concreto.

El juez de cumplimiento no resuelve si la norma o el acto en cuestión son constitucionales o inconstitucionales, y su dictado no afecta la obligatoriedad ni el vigor jurídico general de aquéllos. Solamente establece, para el caso específico, si en el ámbito circunscrito a él se ofrece prima facie una abierta e incontrovertible oposición entre normas, que justifique la inaplicación a la que procedió el funcionario acusado.

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.

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.

Al respecto, debe repetirse lo dicho por esta Corporación sobre el valor de la doctrina constitucional:

“Las normas de la Constitución política, y ésta no es una característica privativa de ellas, tienen una vocación irrevocable hacia la individualización, tal como lo ha subrayado Kelsen al tratar del ordenamiento jurídico. De ordinario pasan por una fase previa consistente en su desarrollo legal. Pero no todas alcanzan dicho desarrollo, bien porque no lo requieren, bien porque, requiriéndolo, el legislador lo omite. Pero tal omisión no desvirtúa su carácter normativo, si ya lo tienen. Pueden, entonces, ser aplicadas a situaciones específicas subsumibles en ellas, que no están explícitamente contempladas en la ley.

Pero si la individualización de las normas legales, dada su generalidad (que a menudo deviene en ambigüedad), aparece problemática y generadora de inseguridad jurídica, más problemática e incierta resulta aún la actuación directa de las normas constitucionales a los casos particulares, por concurrir en ellas, superlativamente, las mismas notas distintivas advertidas en la ley.

Parece razonable, entonces, que al señalar a las normas constitucionales como fundamento de los fallos, a falta de ley, se agregue una cualificación adicional, consistente en que el sentido de dichas normas, su alcance y pertinencia, hayan sido fijados por quien haga las veces de intérprete autorizado de la Constitución. Que, de ese modo, la aplicación de las normas superiores esté tamizada por la elaboración doctrinaria que de ellas haya hecho su intérprete supremo. (art. 241 C.P.)

Pero como la Constitución es derecho legislado por excelencia, quien aplica la Constitución aplica la ley, en su expresión más primigenia y genuina. Es preciso aclarar que no es la jurisprudencia la que aquí se consagra como fuente obligatoria”.

(...)

“...conviene precisar que no hay contradicción entre la tesis que aquí se afirma y la sentencia C-131/93, que declaró inexecutable el artículo 23 del Decreto legislativo 2067 del 91 en el cual se ordenaba tener “como criterio auxiliar obligatorio” “la doctrina constitucional enunciada en las sentencias de la Corte Constitucional”, mandato, ese sí, claramente violatorio del artículo 230 Superior. Lo que hace, en cambio, el artículo 8° que se examina -valga la insistencia- es referir a las normas constitucionales, como una modalidad del derecho legislado, para que sirvan como fundamento inmediato de la sentencia, cuando el caso sub judice no está previsto en la ley. La cualificación adicional de que si las normas que van a aplicarse han sido interpretadas por la Corte Constitucional, de ese modo deben aplicarse, constituye, se repite, una razonable exigencia en guarda de la seguridad jurídica.

Es necesario distinguir la función integradora que cumple la doctrina constitucional, en virtud del artículo 8°, cuya constitucionalidad se examina, de la función interpretativa que le atribuye el artículo 4° de la misma ley, al disponer:

“Los principios del Derecho natural y las reglas de la jurisprudencia servirán para ilustrar la Constitución en casos dudosos. La doctrina constitucional es, a su vez, norma para interpretar las leyes” (Subraya la Corte).

La disposición transcrita corrobora, además, la distinción que atrás queda hecha entre doctrina constitucional y jurisprudencia. Es apenas lógico que si el juez tiene dudas sobre la constitucionalidad de la ley, el criterio del intérprete supremo de la Carta deba guiar su

decisión. Es claro eso sí que, salvo las decisiones que hacen tránsito a la cosa juzgada, las interpretaciones de la Corte constituyen para el fallador valiosa pauta auxiliar, pero en modo alguno criterio obligatorio, en armonía con lo establecido por el artículo 230 Superior.

Lo anterior encuentra claro apoyo, además, en el artículo 5° de la misma ley (153 de 1887), cuyo texto reza:

“Dentro de la equidad natural y la doctrina constitucional, la crítica y la hermenéutica servirán para fijar el pensamiento del legislador y aclarar o armonizar disposiciones legales oscuras o incongruentes” (Subraya la Corte).

La disposición destaca, nítidamente, la función que está llamada a cumplir la doctrina constitucional en el campo interpretativo. Es un instrumento orientador, mas no obligatorio, como sí ocurre cuando se emplea como elemento integrador: porque en este caso, se reitera, es la propia Constitución -ley suprema-, la que se aplica”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-083 del 1 de marzo de 1995. M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz).

“Las pautas doctrinales que traza la Corte en los fallos de revisión de tutelas “indican a todos los jueces el sentido y los alcances de la normatividad fundamental y a ellas deben atenerse” (Cfr. Sentencia T-260 de 1995), por lo cual, cuando, no existiendo norma legal aplicable al caso controvertido, ignoran o contrarían la doctrina constitucional “no se apartan simplemente de una jurisprudencia -como podría ser la penal, la civil o la contencioso administrativa- sino que violan la Constitución, en cuanto la aplican de manera contraria a aquella en que ha sido entendida por el juez de constitucionalidad...”.

Por eso, la Sala Plena, en Sentencia C-083 del 1 de marzo de 1995 (M.P. : Dr. Carlos Gaviria Díaz), reafirmó, sobre los alcances del artículo 8 de la Ley 153 de 1887, que, en el expresado evento (la ausencia de norma legal específica que rija el caso), “si las normas (constitucionales) que van a aplicarse han sido interpretadas por la Corte Constitucional, de ese modo deben aplicarse”, lo cual corresponde a “una razonable exigencia en guarda de la seguridad jurídica”.

Nótese que la Corte Constitucional interpreta los preceptos fundamentales y señala sus alcances, no solamente cuando ejerce, en abstracto, el control de constitucionalidad, ya por la vía de acción pública, bien a través de las modalidades del control previo y automático,

sino cuando, por expreso mandato de los artículos 86 y 241-9 de la Carta, revisa las sentencias proferidas al resolver sobre acciones de tutela, toda vez que en tales ocasiones, sin perjuicio del efecto particular e inter partes del fallo de reemplazo que deba dictar cuando corrige las decisiones de instancia, fija el sentido en que deben entenderse y aplicarse, consideradas ciertas circunstancias, los postulados y preceptos de la Constitución”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-175 del 8 de abril de 1997. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Sólo en los términos de esta Sentencia, declárase EXEQUIBLE el artículo 20 de la Ley 393 de 1997.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

{p}