

SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE-Facultad para expedir reglamentación de características técnicas de sistemas de seguridad documental

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Juez constitucional debe examinar si continúa produciendo efectos jurídicos

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Vigencia de las normas objeto de control no es requisito sine qua non

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Alcance/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Procedencia excepcional fijada por la Jurisprudencia constitucional

Este tribunal ha determinado que en principio, el referido escrutinio judicial únicamente recae sobre preceptos infra constitucionales que tienen la potencialidad de producir efectos jurídicos, y no frente a aquellos otros que carecen de esta virtualidad. Esta regla se explica por la naturaleza y el objeto del control abstracto de constitucionalidad, ya que como este mecanismo se orienta a garantizar que la totalidad de las disposiciones que integran el sistema jurídico sean compatibles con el ordenamiento superior, y como a su vez, tales prescripciones sólo pueden erosionar la supremacía constitucional cuando pueden impactar efectivamente el derecho positivo, la consecuencia ineludible es que el dispositivo referido sólo tiene sentido respecto de aquellos preceptos que pueden producir efectos jurídicos. Es por este motivo que aunque el examen de constitucionalidad envuelve un juicio de validez en el que se confronta un precepto infra constitucional con el ordenamiento superior, a efectos de excluir del sistema aquellas prescripciones que sean incompatibles con este último, la determinación de la vigencia y eficacia de tales normas constituye una fase preliminar del control abstracto, que sirve para determinar la procedencia del mismo. Con fundamento en esta directriz, entonces, la Corte ha fijado el alcance de este dispositivo, estableciendo, por ejemplo, que las disposiciones legales que han perdido su vigencia en razón de una derogación tácita, expresa u orgánica, en principio no son susceptibles de control, salvo que en razón del principio de favorabilidad, de reglas especiales de transición o de circunstancias análogas, tengan efectos ultra activos; de igual modo, con fundamento en esta pauta, este tribunal ha concluido que se encuentra facultado para examinar la

validez de disposiciones que aún no han entrado a regir, en razón a que aunque actualmente no despliegan sus efectos jurídicos, sí tienen vocación para hacerlo. Pese al alcance general de la regla anterior, esta Corporación ha identificado una serie de hipótesis exceptivas en las que el control constitucional podría recaer sobre preceptos que no tienen vocación para producir efectos jurídicos. Se trata de eventos en los que la aplicación de la regla general reseñada en el acápite anterior, o carece de justificación desde la perspectiva constitucional, o podría erosionar la supremacía del texto superior, así: Por un lado, existen disposiciones legales cuyo ámbito temporal de aplicación es particularmente estrecho y limitado, y esta circunstancia impide activar y efectuar el control constitucional durante este período. De entenderse que el juicio de validez efectuado por esta corporación recae exclusivamente sobre normas susceptibles de producir efectos jurídicos en un escenario como este, el resultado inexorable sería que las normas que rigen por cortos períodos de tiempo resultarían inmunes al control constitucional, y además, que los órganos de producción normativa podrían recurrir a la estrategia ilegítima de limitar la vigencia de las normas que expiden, a efectos de eludir el escrutinio de este tribunal. Por este motivo se ha entendido que ese mecanismo también opera respecto de normas que rigen durante reducidos lapsos temporales, aun cuando el juicio de constitucionalidad se produzca cuando la disposición haya dejado de ser aplicada por los operadores jurídicos. De igual modo, existen actos normativos cuyo escrutinio por este tribunal constituye un imperativo a la luz del texto constitucional, motivo por el cual, la circunstancia de que la decisión judicial que determina la validez de los mismos esta llamada a producirse cuando tales actos hayan cesado de producir efectos jurídicos, no afecta la viabilidad del control. Así ocurre, por ejemplo, con los decretos que declaran un estado de excepción o con aquellos que se dictan con fundamento en esta declaratoria, de modo que aunque en muchas ocasiones el fallo sobre su exequibilidad se adopta cuando ya han cesado sus efectos jurídicos porque, o bien se levantó el correspondiente estado de excepción, o bien se venció el plazo determinado en el mismo, la exigencia de que todos estos decretos sean revisados por la Corte, faculta a este organismo para emprender el juicio de validez. En estos casos, la excepción a la regla general se justifica en razón de la existencia de una disposición constitucional expresa de la Carta Política que hace imperativo el control constitucional, independientemente de la vigencia y eficacia del precepto. En tercer lugar, cuando se encuentra que existe una manifiesta y grave vulneración del ordenamiento superior por parte de una disposición cuyos efectos jurídicos han cesado, y que tal circunstancia justifica un fallo de

inexequibilidad con efectos retroactivos, podría adelantarse el juicio de constitucionalidad. En estos eventos, pese a que ha concluido la aplicación de la disposición jurídica, el juez constitucional podría adelantar el juicio de validez sobre la base de que el fallo judicial sí tendría un impacto en el ordenamiento jurídico, al retrotraer los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad. Finalmente, en algunas oportunidades excepcionales la Corte ha entendido que el punto de partida para evaluar la competencia del juez constitucional para efectuar el juicio de validez no es el momento en el que se produce la decisión judicial, sino el momento en que se activa este mecanismo. Así las cosas, podría ser viable el control frente a disposiciones legales que han perdido la potencialidad de producir efectos jurídicos, cuando en todo caso la demanda de inconstitucionalidad se interpuso cuando aún tenía esta virtualidad. Esto puede ocurrir, por ejemplo, con cláusulas que rigen por un periodo de tiempo determinado, el escrito de acusación se presenta durante este intervalo, pero durante el trámite judicial expira este plazo y cesan los efectos jurídicos del acto normativo. En estos eventos, entonces, la vocación de la disposición para producir efectos jurídicos se examina, no en el momento en que debe producirse la decisión judicial, sino en el momento en que se activa el mecanismo, en atención al carácter público de la acción de inconstitucionalidad y al derecho de acceso al sistema de administración de justicia.

NORMA ACUSADA-Pronunciamiento ante vigencia dudosa por incertidumbre de derogatoria tácita

La Corte ha establecido una regla de cierre para casos cuya solución jurídica representa una dificultad objetiva para el juez constitucional. Puede ocurrir, por ejemplo, que existan dudas razonables y fundadas sobre la derogación tácita de un precepto legal que ha sido demandado, o sobre la posibilidad de que éstos tenga efectos ultra activos después de su derogación, o incluso, que la determinación sobre la insuficiencia del plazo de vigencia de la norma o sobre la gravedad de la infracción al ordenamiento superior, involucre juicios discrecionales, y que en tal calidad, no atienden a un criterio objetivo de valoración. En todos estos eventos, la Corte ha optado por una regla prudencial que favorezca el carácter público de la acción de inconstitucionalidad, la supremacía de la Carta Política y el derecho de acceso a la justicia constitucional, en virtud de la cual, los casos dudosos se resuelven en favor de la competencia de este tribunal.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Jurisprudencia constitucional

INHIBICION DE LA CORTE-Disposición derogada que no produce efectos jurídicos

Referencia: expediente D-10218

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 89 de la Ley 1450 de 2011. “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo”

Actor:

Emilce Rico Coba

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D. C., treinta (30) de octubre de dos mil catorce (2014)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, profiere la presente sentencia con fundamento en los siguientes

I. ANTECEDENTES

1. La demanda de inconstitucionalidad

En ejercicio de la acción pública de constitucionalidad, la ciudadana Emilce Rico Coba demandó el parágrafo del artículo 89 de la Ley 1450 de 2011.

1.1. Contenido de la disposición demandada

A continuación se transcribe y subraya el aparte normativo impugnado:

“Ley 1450 de 2011

(junio 16)

Diario Oficial Nro. 48.102 de 16 de junio de 2011

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA

(...)

“ARTÍCULO 89. SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE Amplíese el cobro de la tasa establecida en el artículo 27, numeral 2 de la Ley 1ª de 1991, a la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte, para cubrir los costos y gastos que ocasionen su funcionamiento y/o inversión.

Aquellos sujetos de los cuales se le han ampliado el cobro de la tasa a la cual hace referencia el presente artículo, pagarán por tal concepto una tasa por la parte proporcional que les corresponda según sus ingresos brutos, en los costos anuales de funcionamiento y la inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la cual no podrá ser superior al 0,1% de los ingresos brutos de los vigilados.

Parágrafo. Facúltase a la Superintendencia de Puertos y Transporte para que en un plazo de 15 meses expida la reglamentación de las características técnicas de los sistemas de seguridad documental que deberán implementar cada uno de los vigilados, para que se garantice la legitimidad de esos certificados y se proteja al usuario de la falsificación.”

1.2. Solicitud

Por considerar que el parágrafo del artículo 89 de la Ley 1450 de 2011 contraviene la preceptiva constitucional, la accionante solicita la declaratoria de inexecutable simple de la disposición demandada.

1.3. Fundamentos de la demanda

La actora estima que el precepto impugnado, mediante el cual se otorgaron competencias reglamentarias a la Superintendencia de Puertos y Transporte, transgrede los artículos 2, 4, 136, 158, 189, 339 y 374 de la Carta Política, por las siguientes razones:

En primer lugar, como a la luz del ordenamiento superior la facultad reglamentaria corresponde primariamente al Presidente de la República, y sólo de manera subsidiaria a los

ministros y a las superintendencias, cuando así lo disponga el primer mandatario, la norma que otorga esta atribución a la referida instancia gubernamental, desconoce la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política, y por tanto, el artículo 2 superior.

En segundo lugar, en la medida en que por la circunstancia anterior, la norma acusada trastocó el sistema constitucional de distribución de competencias, se desconoció la fuerza vinculante y la superioridad jerárquica de la Carta Política, y por ende, el artículo 4 superior.

En tercer lugar, el aparte normativo impugnado vulnera el artículo 136 de la Carta Política, porque aunque a la luz de este último precepto el Congreso tiene vedada la posibilidad de interferir en asuntos privativos de otras autoridades, la norma legal desdibuja el modelo constitucional de distribución de funciones, al asignar prerrogativas del Presidente de la República como máxima autoridad administrativa, a otras instancias gubernamentales como la Superintendencia de Puertos y Transporte.

En cuarto lugar, el precepto legal quebranta el artículo 189 de la Carta Política, ya que mientras este último asigna expresamente al Jefe de Gobierno la función reglamentaria mediante la expedición de “decretos, resoluciones y órdenes para la cumplida ejecución de las leyes”, la medida legislativa cuestionada la atribuye a un órgano distinto. Esta disposición se adoptó pasando por alto que en distintas oportunidades la Corte Constitucional ha establecido que la potestad reglamentaria es inalienable, intransferible, inagotable, irrenunciable y necesaria para la debida ejecución de la ley, y que por este motivo, el Congreso de la República no podría ampararse en una interpretación distinta del texto superior, para derivar de allí la posibilidad de adjudicar la referida facultada un órgano distinto al propio Presidente.

En quinto lugar, dado que la facultad reglamentaria asignada a la Superintendencia de Puertos y Transporte no guarda ninguna correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo ni con el Plan de Inversiones 2011 - 2014, expedido con el objeto de “consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, dar un gran salto al progreso social, lograr un dinamismo económico regional que permita el desarrollo sostenible y el crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza, y en definitiva, mayor prosperidad para

toda la población”[1], el precepto legal vulnera del principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 del texto superior. En otras palabras, la asignación competencial fue utilizada como un “disfraz” de un supuesto beneficio general, cuando en realidad constituye una medida ajena a la planificación del desarrollo.

Adicionalmente, como a la luz del artículo 339 superior el Plan de Inversiones Públicas debe contener los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública, así como la indicación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, y como el precepto acusado no tiene ninguna relación con estas materias, la forzosa conclusión es que de manera artificiosa el legislador incluyó una disposición extraña a los propósitos de las herramientas de planificación establecidas en el ordenamiento superior.

Finalmente, y como consecuencia de todas las infracciones anteriores, la norma demandada lesionó el artículo 374 de la Carta Política, al pretender modificar el texto constitucional por una vía distinta a las determinadas en el referido precepto, como son el acto legislativo expedido por el propio Congreso, la Asamblea Constituyente y el referendo.

2. Admisión

Mediante auto del 12 de mayo de 2014, el magistrado sustanciador admitió la demanda y ordenó: (i) Correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación, para la presentación del correspondiente concepto; (ii) Fijar en lista la ley acusada para las respectivas intervenciones ciudadanas; (iii) Comunicar de la iniciación del proceso a la Presidencia de la República, al Congreso de la República, y a los ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho; (iv) Invitar a participar a las facultades de derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Sergio Arboleda y Universidad Católica, así como a la Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y al Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

3. Intervenciones

3.1. Intervenciones que solicitan un fallo inhibitorio[2] (Departamento Nacional de Planeación y Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional)

Los intervinientes señalados solicitan un fallo inhibitorio, en atención a las siguientes circunstancias: (i) En la demanda no se especificaron las razones de la infracción a la preceptiva constitucional, sino que, por el contrario, únicamente se presentaron “consideraciones de carácter subjetivo sin descender a la forma en que se concreta esa violación”, y apreciaciones personales sobre el sentido de la incompatibilidad normativa; (ii) la presunta vulneración del texto constitucional se ampara en precedentes jurisprudenciales que no tienen ningún vínculo material con el problema jurídico de fondo subyacente al presente caso; (iii) el análisis de la demanda recae sobre disposiciones jurídicas que no fueron demandadas, por lo que las correspondientes acusaciones no podrían ser utilizadas para emprender el control constitucional.

3.2. Intervenciones en favor de la declaratoria de exequibilidad (Departamento Nacional de Planeación[3])

A juicio del Departamento Nacional de Planeación, el precepto impugnado no desconoce ninguna de las disposiciones constitucionales que la accionante estimó violadas, como quiera que la competencia reglamentaria conferida a la Superintendencia Nacional de Puertos y Transporte tiene relación directa con el objeto institucional y las funciones de esta entidad, y como quiera que, además, el legislador puede atribuir a las superintendencias y a los ministerios tales facultades, aunque estas deben ejercerse siguiendo las directrices fijadas por el Presidente de la República, tal como lo ha reiterado en múltiples ocasiones la propia Corte Constitucional[4].

3.3. Intervenciones en favor de la declaratoria de inexecuibilidad (Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional)[5]

La Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional considera que el precepto demandado transgrede el ordenamiento superior, en atención a las siguientes circunstancias: (i) Dado que el propio artículo 189 de la Constitución atribuye al Presidente de la República la facultad reglamentaria, mediante una ley no se podía asignar esta potestad de rango constitucional a un órgano distinto; (ii) la disposición impugnada no tiene ningún vínculo temático con el artículo en el que se encuentra incorporada, ya que mientras la primera parte del artículo 89 de la Ley 1450 de 2011 regula el cobro de la tasa establecida en el artículo 27.2 de la Ley 1 de 1991, para financiar los costos y gastos de la

entidad, el aparte normativo acusado asigna una competencia reglamentaria a la Superintendencia de Puertos y Transporte en una materia extraña a esta tasa, referida a los sistemas de seguridad documental de las entidades vigiladas por la superintendencia, para garantizar la legitimidad de los certificados que estas expidan y para proteger al usuario de la falsificación; (iii) finalmente, a la Superintendencia de Puertos y Transporte corresponde, no la reglamentación de las sistemas de seguridad documental, sino el “estudio del sistema y método para el cobro de la tasa contemplada en el artículo 89 Ibídem, pero es al Ministerio de Tránsito y Transporte a quien le corresponde establecer las fórmula y criterios necesarios para el recaudo del tributo en mención”.

4. Concepto del Ministerio Público

4.1. Mediante concepto rendido el día 1 de julio de 2014, la Procuraduría General de la Nación solicita a esta Corporación declararse inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad del texto demandado, y en su defecto, declarar su inexecutable.

4.2. Con respecto al primero de los requerimientos, la Vista Fiscal argumenta que no se reúnen las condiciones para evaluar los cargos de la demanda, como quiera que el texto normativo impugnado otorgó competencias reglamentarias a la Superintendencia de Puertos y Transporte durante un plazo temporal determinado que ya se encuentra vencido. En efecto, a la luz del párrafo del artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, la atribución debía ser ejercida en un plazo de 15 meses, y como quiera que este plazo se contabiliza a partir de la expedición de la ley, es decir, a partir del 16 de junio de 2011, actualmente esta potestad ha expirado y no podría ser objeto de control.

Además, aunque la referida entidad expidió reglamentaciones en esta materia con posterioridad a este plazo, mediante las resoluciones 7434 de 2012[6] y 9304 de 2012[7], esta normatividad no podría ser invocada para justificar la competencia de esta Corporación para pronunciarse sobre el precepto acusado con el argumento de que aún subsisten los efectos jurídicos de la disposición controvertida, pues tales reglamentaciones no tienen como fundamento esta norma, y el cuestionamiento a la validez de las mismas se debe canalizar en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

4.3. En cuanto a la pretensión subsidiaria, relativa a la inexecutable de la medida legislativa, la Vista Fiscal sostiene que la norma impugnada es contraria a la preceptiva

constitucional en al menos tres sentidos.

4.3.1. Por una parte, aunque la potestad normativa que el texto constitucional asignó al Presidente de la República no excluye de plano las reglamentaciones residuales por parte de las distintas dependencias de la rama ejecutiva del poder público, orientadas a la aplicación de la normativa constitucional, legal y reglamentaria[8], en cualquier caso, el ejercicio de esta potestad debe tener un sustento legal o reglamentario claro y determinado y debe extenderse exclusivamente a las materias afines al objeto institucional de la entidad que la ejerce, para evitar que se desborde su ejercicio y que por esta vía se invadan las competencias legislativas del Congreso o las competencias reglamentarias del Presidente de la República.

La norma demandada, sin embargo, prescindió de todas estas pautas, porque desde una perspectiva material se confirieron atribuciones legislativas a la Superintendencia de Puertos y Transporte, y no facultades de naturaleza reglamentaria. En efecto, la disposición impugnada asigna funciones normativas a esta entidad en una de las formas en que el Estado interviene en la economía, “en lo que tiene que ver con los servicios públicos de transporte terrestre, férreo, marítimo y fluvial, lo que implica, necesariamente, la exigencia de requisitos para el ejercicio de actividades económicas relacionadas con dichos servicios”. Así las cosas, como a la luz de los artículos 333 y 334 de la Carta Política, esta materia es de naturaleza legal, la facultad correspondiente no podía ser adjudicada a una instancia gubernamental como la Superintendencia de Puertos y Transporte, porque sólo podría ser ejercida por el propio Congreso.

4.3.2. A esta circunstancia se añade que la potestad legislativa así conferida no fue objeto de un examen concienzudo y minucioso por parte del órgano parlamentario, porque nació a partir de una simple proposición que se efectuó en las sesiones conjuntas de las comisiones terceras y cuartas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, y que fue aprobada sin fórmula de juicio alguna, pese a que podría comprometer el derecho al debido proceso de los sujetos que son objeto de la vigilancia de la Superintendencia de Puertos y Transporte, como quiera que dicha entidad vendría a vigilar el cumplimiento de la normatividad que ella misma expide, y por tanto, tendría el rol de juez y parte en un mismo asunto.

4.3.3. Finalmente, la disposición también resulta lesiva del principio de unidad de materia, en la medida en que la facultad reglamentaria allí prevista no guarda ninguna relación con los objetivos, metas y programas del Plan Nacional de Desarrollo[9].

4.3.4. Así las cosas, la Procuraduría concluye que “en atención a los vicios en que incurrió el Congreso de la República por extralimitarse al otorgar verdaderas facultades extraordinarias para legislar a un ente administrativo al que constitucionales éstas no se le pueden asignar y que éste tampoco puede ejercer, así como por vulnerar el principio de unidad de materia, de manera subsidiaria se solicitará a esta Corporación Judicial declarar la inconstitucionalidad de la norma demandada dentro del presente proceso”.

4.4. De acuerdo con el planteamiento anterior, la Vista Fiscal solicita a esta Corporación inhibirse para pronunciarse sobre la constitucionalidad del parágrafo del artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, y subsidiariamente, declarar inexecutable esta disposición.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De acuerdo con el artículo 241.4 de la Constitución Política, este tribunal es competente para resolver el presente asunto.

2. Asuntos a resolver

De acuerdo con los antecedentes expuestos, la Corte debe resolver los siguientes asuntos.

En primer lugar, en la medida en que el Departamento Nacional de Planeación, la Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional y la Procuraduría General de la Nación estimaron que esta Corporación debía inhibirse de fallar de fondo, se evaluará la procedencia del juicio de constitucionalidad a partir de los cuestionamientos esbozados por estas entidades, referidos tanto a la supuesta incompetencia de este tribunal para efectuar el control respecto de una norma cuyos efectos jurídicos han cesado, como a la presunta ineptitud sustantiva de la demanda[10].

Y en segundo lugar, en caso de dar una respuesta afirmativa al interrogante anterior, se examinarán los cargos propuestos por la accionante, por la presunta infracción de los artículos 2, 4, 136, 158, 189, 339 y 374 de la Carta Política.

3. Viabilidad de un pronunciamiento de fondo

3.1. Tal como se expresó en los acápites precedentes, en el auto admisorio de la demanda el magistrado sustanciador efectuó una valoración provisional del escrito de acusación, concluyendo que, en principio, la Corte tenía competencia para evaluar los requerimientos allí contenidos, y que los cargos formulados en contra del parágrafo del artículo 89 de la Ley 1450 de 2011 admitían un pronunciamiento de fondo. Posteriormente, sin embargo, tanto los intervinientes como la Vista Fiscal consideraron que había lugar a un fallo inhibitorio, por ineptitud sustantiva de la demanda y porque el accionante propuso el examen respecto de una disposición que ya no produce efectos jurídicos, y por tanto, no susceptible de control en esta sede. En este contexto, la Corte deberá determinar la viabilidad del examen propuesto por la peticionaria, a partir de los cuestionamientos señalados.

Los reparos al escrito de acusación son de dos tipos.

Por una parte, la Vista Fiscal sostiene que la accionante impugnó una disposición que actualmente no produce efectos jurídicos, en la medida en que allí se otorgaron competencias reglamentarias a la Superintendencia de Puertos y Transporte por un plazo determinado que ya expiró, y de las cuales no hizo uso, y que estas circunstancias descartan la competencia de este tribunal.

Por otro lado, el Departamento Nacional de Planeación y la Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional afirman que los cuestionamientos de la demanda no satisfacen las exigencias elementales para la estructuración de un juicio de constitucionalidad, por la confluencia de las siguientes circunstancias: (i) los planteamientos de la actora se sustentan en apreciaciones personales, y no en una confrontación objetiva entre el contenido de la disposición acusada y el ordenamiento superior; (ii) los cargos se justifican a partir de precedentes jurisprudenciales que no son aplicables al caso; (iii) el análisis de la demanda recae sobre disposiciones jurídicas que no fueron atacadas en el proceso judicial.

3.2. Como quiera que la Vista Fiscal considera que independientemente de la aptitud de los cargos, este tribunal no tiene competencia para pronunciarse sobre una disposición que no tiene la potencialidad de producir efectos jurídicos, en tanto en ella se otorgaron competencias regulativas a la Superintendencia de Puertos y Transporte por un plazo fijo que ya expiró y durante el cual no hizo uso de tales facultades, la Corte deberá determinar si las normas de asignación de competencias normativas por plazos temporales determinados que ya han vencido son susceptibles de control constitucional, y si por tanto, en esta oportunidad hay lugar a un examen sobre la exequibilidad del párrafo del artículo 89 de la Ley 1450 de 2011.

3.3. Para este efecto, deben tenerse en cuenta las directrices que sobre este particular ha esbozado esta Corporación. En este marco, la Corte ha establecido: (i) una regla general para determinar la procedencia del control constitucional; (ii) un catálogo enunciativo y no taxativo de excepciones a esta regla general; (iii) y una regla de cierre para resolver los casos dudosos.

3.3.1. En efecto, este tribunal ha determinado que en principio, el referido escrutinio judicial únicamente recae sobre preceptos infra constitucionales que tienen la potencialidad de producir efectos jurídicos, y no frente a aquellos otros que carecen de esta virtualidad[11]. Esta regla se explica por la naturaleza y el objeto del control abstracto de constitucionalidad, ya que como este mecanismo se orienta a garantizar que la totalidad de las disposiciones que integran el sistema jurídico sean compatibles con el ordenamiento superior, y como a su vez, tales prescripciones sólo pueden erosionar la supremacía constitucional cuando pueden impactar efectivamente el derecho positivo, la consecuencia ineludible es que el dispositivo referido sólo tiene sentido respecto de aquellos preceptos que pueden producir efectos jurídicos.

Es por este motivo que aunque el examen de constitucionalidad envuelve un juicio de validez en el que se confronta un precepto infra constitucional con el ordenamiento superior, a efectos de excluir del sistema aquellas prescripciones que sean incompatibles con este último, la determinación de la vigencia y eficacia de tales normas constituye una fase preliminar del control abstracto, que sirve para determinar la procedencia del mismo[12].

Con fundamento en esta directriz, entonces, la Corte ha fijado el alcance de este dispositivo, estableciendo, por ejemplo, que las disposiciones legales que han perdido su vigencia en razón de una derogación tácita, expresa u orgánica, en principio no son susceptibles de control, salvo que en razón del principio de favorabilidad, de reglas especiales de transición o de circunstancias análogas, tengan efectos ultra activos[13]; de igual modo, con fundamento en esta pauta, este tribunal ha concluido que se encuentra facultado para examinar la validez de disposiciones que aún no han entrado a regir, en razón a que aunque actualmente no despliegan sus efectos jurídicos, sí tienen vocación para hacerlo[14].

3.3.2. Pese al alcance general de la regla anterior, esta Corporación ha identificado una serie de hipótesis exceptivas en las que el control constitucional podría recaer sobre preceptos que no tienen vocación para producir efectos jurídicos. Se trata de eventos en los que la aplicación de la regla general reseñada en el acápite anterior, o carece de justificación desde la perspectiva constitucional, o podría erosionar la supremacía del texto superior, así:

- Por un lado, existen disposiciones legales cuyo ámbito temporal de aplicación es particularmente estrecho y limitado, y esta circunstancia impide activar y efectuar el control constitucional durante este período. De entenderse que el juicio de validez efectuado por esta corporación recae exclusivamente sobre normas susceptibles de producir efectos jurídicos en un escenario como este, el resultado inexorable sería que las normas que rigen por cortos períodos de tiempo resultarían inmunes al control constitucional, y además, que los órganos de producción normativa podrían recurrir a la estrategia ilegítima de limitar la vigencia de las normas que expiden, a efectos de eludir el escrutinio de este tribunal. Por este motivo se ha entendido que ese mecanismo también opera respecto de normas que rigen durante reducidos lapsos temporales, aun cuando el juicio de constitucionalidad se produzca cuando la disposición haya dejado de ser aplicada por los operadores jurídicos[15].

- De igual modo, existen actos normativos cuyo escrutinio por este tribunal constituye un imperativo a la luz del texto constitucional, motivo por el cual, la circunstancia de que la decisión judicial que determina la validez de los mismos esta llamada a producirse cuando tales actos hayan cesado de producir efectos jurídicos, no afecta la viabilidad del control. Así ocurre, por ejemplo, con los decretos que declaran un

estado de excepción o con aquellos que se dictan con fundamento en esta declaratoria, de modo que aunque en muchas ocasiones el fallo sobre su exequibilidad se adopta cuando ya han cesado sus efectos jurídicos porque, o bien se levantó el correspondiente estado de excepción, o bien se venció el plazo determinado en el mismo, la exigencia de que todos estos decretos sean revisados por la Corte, faculta a este organismo para emprender el juicio de validez. En estos casos, la excepción a la regla general se justifica en razón de la existencia de una disposición constitucional expresa de la Carta Política que hace imperativo el control constitucional, independientemente de la vigencia y eficacia del precepto[16].

- En tercer lugar, cuando se encuentra que existe una manifiesta y grave vulneración del ordenamiento superior por parte de una disposición cuyos efectos jurídicos han cesado, y que tal circunstancia justifica un fallo de inexecutable con efectos retroactivos, podría adelantarse el juicio de constitucionalidad. En estos eventos, pese a que ha concluido la aplicación de la disposición jurídica, el juez constitucional podría adelantar el juicio de validez sobre la base de que el fallo judicial sí tendría un impacto en el ordenamiento jurídico, al retrotraer los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad.

- Finalmente, en algunas oportunidades excepcionales la Corte ha entendido que el punto de partida para evaluar la competencia del juez constitucional para efectuar el juicio de validez no es el momento en el que se produce la decisión judicial, sino el momento en que se activa este mecanismo. Así las cosas, podría ser viable el control frente a disposiciones legales que han perdido la potencialidad de producir efectos jurídicos, cuando en todo caso la demanda de inconstitucionalidad se interpuso cuando aún tenía esta virtualidad. Esto puede ocurrir, por ejemplo, con cláusulas que rigen por un periodo de tiempo determinado, el escrito de acusación se presenta durante este intervalo, pero durante el trámite judicial expira este plazo y cesan los efectos jurídicos del acto normativo. En estos eventos, entonces, la vocación de la disposición para producir efectos jurídicos se examina, no en el momento en que debe producirse la decisión judicial, sino en el momento en que se activa el mecanismo, en atención al carácter público de la acción de inconstitucionalidad y al derecho de acceso al sistema de administración de justicia[17].

3.3.3. Por último, la Corte ha establecido una regla de cierre para casos cuya solución jurídica representa una dificultad objetiva para el juez constitucional. Puede ocurrir, por

ejemplo, que existan dudas razonables y fundadas sobre la derogación tácita de un precepto legal que ha sido demandado, o sobre la posibilidad de que éstos tenga efectos ultra activos después de su derogación, o incluso, que la determinación sobre la insuficiencia del plazo de vigencia de la norma o sobre la gravedad de la infracción al ordenamiento superior, involucre juicios discrecionales, y que en tal calidad, no atienden a un criterio objetivo de valoración. En todos estos eventos, la Corte ha optado por una regla prudencial que favorezca el carácter público de la acción de inconstitucionalidad, la supremacía de la Carta Política y el derecho de acceso a la justicia constitucional, en virtud de la cual, los casos dudosos se resuelven en favor de la competencia de este tribunal[18].

3.4. A partir de estas tres directrices, la Corte ha determinado la viabilidad del control constitucional en cada una de las hipótesis que afectan la vigencia y la eficacia de los actos normativos y de las disposiciones jurídicas en ellas contenidas, tal como se indica a continuación:

3.4.1. Por una parte, la Corte ha determinado la procedencia del control constitucional frente al fenómeno de la vigencia.

En primer lugar, se ha entendido que, por regla general, no hay lugar a un pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad de actos normativos o de disposiciones jurídicas que no han satisfecho los requisitos establecidos en el derecho positivo para su entrada en vigencia.

Así ocurre, por ejemplo, con los actos normativos respecto de los cuales no se ha surtido el procedimiento de la promulgación, condición sine qua non para su entrada en vigencia y para que entren a regir. Este es el caso, por ejemplo, de las decisiones de esta Corporación respecto del Acto Legislativo No. 07 de 2011 Senado y 143 de 2011 Cámara de Representantes, mediante el cual se pretendía introducir una reforma integral al sistema de administración de justicia, y que tras la presentación de lo que el gobierno nacional denominó objeciones presidenciales, no fue promulgado. En este escenario se presentaron dos demandas de inconstitucionalidad en contra del referido acto normativo, por la presunta vulneración de los principios de identidad y de consecutividad, y la supuesta sustitución de elementos esenciales de la Carta Política. Ambas demandas fueron

rechazadas en su momento[19], y tras haberse cuestionado la decisión mediante el recurso de súplica, la Corte sostuvo que el rechazo era consistente con los principios que orientan el control constitucional, y en particular, con la regla que circunscribe este mecanismo a los actos normativos que producen efectos o tengan vocación de producirlos; en este caso, como quiera que por decisión del propio órgano constituyente el acto legislativo fue archivado, y como quiera que además no se surtió el trámite necesario para su entrada en vigor, como es la promulgación, el acto normativo no tenía la virtualidad de impactar o incidir en el derecho positivo, por lo que la Corte carecía de toda competencia para efectuar el correspondiente control[20].

Excepcionalmente, sin embargo, es posible adelantar este escrutinio cuando el propio texto constitucional establece un control previo y automático. Este es el caso, por ejemplo, con las leyes estatutarias, cuyo examen de constitucionalidad procede, por expresa disposición de la Carta Política, antes de su entrada en vigencia, y antes de que puedan producir efectos jurídicos.

En segundo lugar, una disposición que ya se ha incorporado al ordenamiento jurídico puede perder su vigencia en razón de la existencia de otro precepto o de otro cuerpo normativo de su mismo rango jerárquico que la deroga, bien sea por la vía de la derogación tácita, de la derogación expresa, o de la derogación orgánica. En estos casos, como normalmente la pérdida de vigencia impide desde ese momento la aplicación de la correspondiente disposición, la Corte ha concluido que por regla general, frente a tales preceptos es improcedente el control constitucional.

Así, cuando existe una incompatibilidad entre dos preceptos legales que tienen el mismo ámbito de aplicación, y uno de ellos es posterior a otro, y con esta derogación tácita la disposición derogada pierde plenamente su vigor, esta Corporación ha entendido que no hay lugar al juicio de validez. Este es el caso de la sentencia C-300 de 2002[21], en la que la Corte se inhibió de pronunciarse respecto del aparte normativo del artículo 34 de la Ley 633 de 2000, que fijaba una presunción de derecho sobre los sujetos que hacen parte del régimen simplificado, y que fue derogada tácitamente por el artículo 12 de la Ley 716 de 2001. Asimismo, en la sentencia C-329 de 2001[22] la Corte estimó que no era procedente el juicio de constitucionalidad respecto de los artículos 24 de la Ley 3ª de 1986 y 50 del Decreto 1222 de 1986, que establecían la prohibición para los diputados y sus parientes

para ser designados en las asambleas para cargos remunerados, en cuanto fueron derogadas tácitamente por el artículo 49 de la Ley 617 de 2000; por este motivo, en el referido fallo la Corte se abstuvo de pronunciarse de fondo sobre la exequibilidad tales preceptos legales, sobre la base de su pérdida de vigencia, y sobre la base de que tampoco podrían ser aplicados ultractivamente.

No obstante, en la medida en que en algunas ocasiones, en razón de principios como el de favorabilidad, una norma derogada puede producir efectos jurídicos, el control constitucional es viable en estas hipótesis excepcionales. En la sentencia C-774 de 2001[24], por ejemplo, la Corte se pronunció sobre la exequibilidad de distintos preceptos del Decreto 2700 de 1991 (Código de Procedimiento Penal), derogado al momento de expedirse la sentencia correspondiente; a juicio de la Corte, el examen era posible, en cuanto el referido cuerpo normativo podía ser aplicado a las actuaciones y diligencias iniciadas con anterioridad a la derogatoria, según lo dispone el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, y en la medida en que podrían aplicarse ultractivamente en los casos en que esto resultase más benéfico o favorable para el investigado o acusado, que la del nuevo Código de Procedimiento Penal, según lo dispone el artículo 44 de la Ley 153 de 1887. En la sentencia C-1144 de 2000[25], por su parte, se efectuó el control constitucional respecto del artículo 22 de la Ley 383 de 1997, con excepción de los párrafos 1 y 2, sobre la base de que, aunque fueron derogados expresamente por el artículo 71 de la Ley 488 de 1999, podían desplegar sus efectos en razón del principio de favorabilidad en materia penal. Y por su parte, en la sentencia C-819 de 2011[26], se sostuvo que la derogatoria del artículo 54 de la Ley 196 de 1971, que fijaba el catálogo de las faltas a la honradez del abogado, no implicaba la incompetencia de la Corte para efectuar el análisis de fondo, pues en virtud del régimen de transición previsto en el nuevo Código Disciplinario del Abogado, la referida disposición podría tener efectos ultra activos; así las cosas, la inhibición contenida en el referido fallo se estableció, no en razón de la derogación de la norma, sino en razón de la ineptitud sustantiva de la demanda.

3.4.2. Un segundo fenómeno que puede afectar la aplicabilidad de los actos normativos y las disposiciones jurídicas, se refiere a la invalidez de las normas que sirven de fundamento a tales actos y preceptos.

Este es el caso, por ejemplo, de los decretos dictados con fundamento en una declaratoria

de un estado de excepción que posteriormente es declarado inexecutable. Aunque este tribunal ha sostenido que esta circunstancia hace cesar inmediatamente los efectos de todos los decretos expedidos en desarrollo del estado de excepción, en todo caso ha mantenido su competencia para efectuar el control sobre tales actos, no solo porque respecto de ellos existe un control automático a la luz de la Carta Política, sino porque, además, en estos casos es posible otorgar efectos retroactivos a la declaratoria de inexecutable para impedir que se convaliden “los efectos de una norma con graves vicios formales desde su nacimiento”.

Así, en la sentencia C-619 de 2003[27], por ejemplo, la Corte evaluó la executable del Decreto 900 de 2003, dictado con fundamento en el estado de excepción prorrogado el año anterior, pero que fue declarado inexecutable. Pese a que según este tribunal, tal declaratoria de inexecutable tenía como consecuencia inexorable la pérdida de la vigencia de todos los decretos dictados con fundamento en este acto, se concluyó que “lo procedente en estos casos no es la inhibición para decidir sobre la constitucionalidad de las normas expedidas al amparo de un estado de excepción indebidamente declarado, sino el pronunciamiento sobre su constitucionalidad y el alcance de su decisión. De lo contrario, el período comprendido entre la expedición de un decreto legislativo y la declaratoria de inexecutable de la norma en que se basó aquel, estaría sustraído del control judicial (...) y estaría convalidando los efectos de una norma con graves vicios desde su nacimiento”. De acuerdo con este planteamiento, se determinó no solo que el Decreto 900 de 2003 era inconstitucional por haberse fundamentado en un estado de conmoción interior indebidamente prorrogado, sino además, que la decisión judicial debía tener efectos retroactivos, en razón a que el vicio se presentaba desde su origen, en razón a que por tener una naturaleza presupuestal, el principio democrático se vio seriamente comprometido, y en razón a que si se otorgaban efectos hacia el futuro, se estaría validando una norma dictada bajo el amparo de un estado de anormalidad indebidamente extendido.

3.4.3. Un tercer grupo de casos se presenta cuando el control constitucional se propone por fuera del ámbito temporal de aplicación establecido en la misma normativa, es decir, antes de que entre a regir, o cuando ha expirado el lapso temporal de aplicación. En efecto, suelen existir cláusulas legales que difieren en el tiempo su entrada en vigor, o que extienden sus efectos por un periodo determinado y limitado, transcurrido el cual, cesan

sus efectos jurídicos, tal como ocurre con las cláusulas de aplicación provisional o con las cláusulas de transición de las leyes.

En principio, la tesis que ha imperado en esta materia es que el control constitucional sólo procede cuando la respectiva disposición o acto normativo impugnado produce o puede producir efectos jurídicos, de modo que una vez expirado el plazo en el cual debe regir, o una vez satisfecho su objeto porque se han realizado los mandatos en ella contenidos, no procede el juicio de validez.

En este entendido, este mecanismo sí puede versar sobre disposiciones que no han entrado a regir porque la ley en la que se encuentran incorporadas difirió en el tiempo su aplicabilidad, ya que aunque actualmente no producen efectos jurídicos, sí tienen la potencialidad de hacerlo en el futuro, y existe una expectativa razonable de que así ocurrirá próximamente. Así, en la sentencia C-818 de 2011[28], por ejemplo, la Corte se pronunció sobre la exequibilidad de los artículos de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) que regulaban el derecho de petición, pese a que el correspondiente cuerpo normativo únicamente entraría en vigencia posteriormente, en julio del año 2012. En su momento, la Corte sostuvo que como tales normas regulan elementos estructurales del derecho de petición, y contiene un desarrollo integral y sistemático del mismo, han debido ser objeto de una ley estatutaria, por lo cual, fueron declaradas inexecutable[29].

Aplicando esta misma regla, la Corte se ha abstenido de efectuar el control respecto de normas cuyos efectos jurídicos han cesado en razón de tener un plazo de aplicación determinado que se encuentra vencido.

En la sentencia C-709 de 2005[30], por ejemplo, se resolvió la demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 38 de la Ley 715 de 2001, que establecía la vinculación a título de provisionalidad de algunos tipos de docentes. La Corte estimó, sin embargo, que no era procedente el juicio de constitucionalidad, en razón a que la respectiva disposición no tenía la potencialidad de producir efectos jurídicos, porque, por un lado, se encontraba incorporada en una norma de carácter transitorio, por lo cual no tenía vocación de aplicación indefinida, y por otro, porque el efecto jurídico allí previsto debía producirse en el año 2002. Así las cosas, y en la medida en que resultó claro para este tribunal que de

las expresiones acusadas contenidas en el artículo 38 de la Ley 715 de 2001 no podía predicarse ningún efecto jurídico, la Corte concluyó que su pronunciamiento carecía de objeto, y en ese entendido se inhibió de examinar la constitucionalidad de la norma demandada. Con una lógica semejante, en los autos 169 de 2005[31] y 266 de 2005[32], este tribunal confirmó la decisión de rechazar otras demandas de inconstitucionalidad presentadas en contra del mismo precepto, sobre la misma base argumentativa.

En hipótesis excepcionales, sin embargo, se ha efectuado el control a pesar de que la disposición en cuestión ha dejado de producir efectos jurídicos.

Tal como se expresó anteriormente, esto puede ocurrir cuando el plazo de vigencia de la disposición o acto normativo acusado es manifiestamente corto, y resulta insuficiente para interponer la correspondiente demanda y para ser resuelto por este tribunal. En la sentencia C-803 de 2003[33], por ejemplo, la Corte se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 11 de la Ley 779 de 2003, modificatoria del Presupuesto General de la Nación del mismo año, y cuyos efectos cesaban, por tanto, el 31 de diciembre de 2003; como quiera que la correspondiente ley fue publicada el día 17 de diciembre de 2003, y que la Corte entraba en vacancia el día 20 de diciembre del mismo año y hasta mediados del mes de enero del año siguiente, cuando ya habría entrado a regir el nuevo presupuesto, pretender que el accionante se informara sobre el contenido de la ley, advirtiera la inconstitucionalidad de una de sus disposiciones, y elaborara y presentara el correspondiente escrito de acusación en tan solo dos días, cuando en todo caso el pronunciamiento judicial se produciría cuando ya la disposición habría cesado de producir sus efectos, no solo restringía de manera injustificada el acceso a la justicia constitucional, sino que además hacía nugatorio este mecanismo respecto de disposiciones jurídicas que tienen vocación de permanencia limitada, en perjuicio de la supremacía de la Carta Política. Por este motivo, la Corte examinó los cargos propuestos por el actor, pese a que recaían sobre un precepto legal carecía de toda eficacia[34].

En este mismo sentido, cuando se demandaron algunos artículos de la Ley 633 de 2000 en materia tributaria, y cuyos efectos se prologaban únicamente hasta el 31 de julio de 2001, la Corte encontró que durante el trámite del proceso de constitucionalidad, las referidas disposiciones perdieron su vigor, y que por tal motivo, en principio no había lugar a un pronunciamiento de fondo[35]. No obstante, la confluencia de tres circunstancias condujo a

la Corte a la conclusión contraria: (i) por una parte, el hecho de que la demanda se interpuso cuando la disposición se encontraba vigente, por lo cual, un fallo inhibitorio restringiría de manera indebida el acceso a la justicia constitucional; (ii) por otra parte, el hecho de que el precepto tenía una vigencia temporal claramente estrecha y limitada, de modo tal que de aplicarse la regla jurisprudencial sobre la procedencia del control constitucional, la norma sería inmune al control constitucional; (iii) finalmente, el hecho de que la norma en cuestión fuese, *prima facie*, contraria a la Carta Política.

Con una lógica semejante, en la sentencia C-333 de 2010[36] esta corporación examinó la procedencia del juicio de constitucionalidad respecto del artículo 77 de la Ley 1328 de 2009, cuyos efectos cesarían, según la misma disposición, en los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley. Pese a que este plazo ya había expirado cuando la Corte debía adoptar su decisión, se estimó que el estrecho término de vigencia impedía un pronunciamiento durante este período, y que además, la inconstitucionalidad del precepto era manifiesta y evidente, circunstancias estas que hacían imperativo el pronunciamiento judicial, a efectos de garantizar la participación ciudadana en el control constitucional del poder político, y con un propósito pedagógico y preventivo. Así las cosas, en la referida providencia la Corte declaró la inexecutable del artículo 77 de la Ley 1328 de 2009, pese a que en el momento del pronunciamiento la disposición había dejado de regir.

A esta conclusión se arribó en la sentencia C-149 de 1993[37], que se pronunció sobre los artículos 16 y 17 de la Ley 06 de 1992, mediante los cuales se ordenó una inversión forzosa para algunos contribuyentes a través de los denominados “Bonos para Desarrollo Social y Seguridad Interna”, según hechos gravables ocurridos en el año 1991, y para ser pagados en el segundo semestre del año 1992. Pese a que los hechos constitutivos de la obligación ocurrirían en el año 1991, que la inversión debía efectuarse en el año 1992, y que en cambio, el pronunciamiento judicial se producía en el año 1993, la circunstancia anterior no fue óbice para el escrutinio judicial. En tal sentido, la Corte declaró la inexecutable de los artículos 16, 17 y 18 de la Ley 6ª de 1992, y además, ordenó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público reintegrar dentro de los seis meses siguiente a la comunicación de la sentencia, la totalidad de las sumas recaudadas en razón del artículo 17, así como suspender todo procedimiento investigativo o sancionatorio en contra de los contribuyentes que no cancelaron oportunamente el valor de los referidos bonos.

Finalmente, también se ha establecido una excepción a la regla general sobre la procedencia del escrutinio judicial en los casos en que existe un control constitucional obligatorio y automático, como ocurre con los decretos dictados con fundamento en un estado de excepción, cuando éste ya ha expirado y la normatividad correspondiente ya no se encuentra en vigor, o cuando el estado de excepción ha sido levantado previamente.

En la sentencia C-070 de 2009[38], por ejemplo, se evaluó la validez del Decreto 3929 de 2008, mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional por la afectación en el sistema de administración de justicia provocado por el cese de actividades en este sector. Pese a que la decisión de la Corporación se produjo después de que mediante el Decreto 021 de 2009 se levantó el estado de excepción, la Corte consideró que esta circunstancia no afectaba su competencia, como quiera que, por un lado, la regla que supedita el control a la existencia de una disposición susceptible de producir efectos jurídicos no es aplicable cuando recae sobre actos normativos que en virtud de la propia normativa constitucional, tienen un control automático, integral y definitivo, y como quiera que, por otro lado, de sostenerse la tesis contraria, los decretos expedidos en virtud de una declaratoria de un estado de excepción podrían sustraerse del control constitucional mediante mecanismos “como prever plazos de vigencia cortos, de hacer uso de las facultades extraordinarias por reducidos lapsos o de declarar restablecido el orden público con prontitud antes de que haya tenido lugar el pronunciamiento de la Corte Constitucional”. Así las cosas, la Corte emprendió el análisis del referido decreto, y al encontrar que no se habían satisfecho las condiciones para la declaratoria del estado de conmoción interior, declaró su inexecutable[39].

3.5. Teniendo en cuenta las directrices anteriores, la Corte encuentra que no es viable el control constitucional respecto del parágrafo del artículo 89 del Ley 1450 de 2011.

La razón de ello es que según el mismo precepto, la norma debía regir durante 15 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la ley, es decir, hasta el 16 de septiembre de 2012, plazo que se encontraba vencido tanto al momento de proponerse la demanda de inconstitucionalidad, como en el que debe producirse la decisión judicial.

Por lo demás, esta norma no solo dejó de regir desde el 16 de septiembre de 2012, sino que además, tampoco existe ningún elemento de juicio que permita inferir ésta que proyecte

sus efectos al día de hoy, por las siguientes razones: (i) La accionante, sujeto procesal que activó el control constitucional, y a quien correspondía asumir esta carga, no suministró ningún insumo en este sentido; (ii) dentro de la búsqueda efectuada por esta Corporación, se encontró que la Superintendencia de Puertos y Transporte no ejerció la facultad reglamentaria prevista en la norma impugnada dentro del término legal, y que tan solo posteriormente, mediante las resoluciones 7034 de 2012, 9304 de 2012 y 13830 de 2014, expedidas el 17 de octubre de 2012, el 3 de diciembre de 2012 y el 23 de septiembre de 2014, respectivamente, reglamentó la materia; (iii) en los considerandos de estos actos, cuando se hace un recuento normativo del tema, se toma como punto de partida la reglamentación prevista en la resolución 7034 de 2012, expedida con posterioridad al vencimiento del plazo en que regía la facultad normativa; esto sugiere que antes de esta fecha no se expidió ningún reglamento en esta materia, y que por tanto, durante el plazo legal no se ejerció la competencia reglamentaria prevista en la disposición acusada; (iv) aunque las resoluciones 7034 de 2012, 9304 de 2012 y 13830 de 2014 invocan como fundamento el referido artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, la circunstancia de que fueron expedidas con posterioridad al 16 de septiembre de 2012 descarta que las mismas sean un efecto jurídico derivado de la aplicación del precepto demandado; por ello, los eventuales reproches a la constitucionalidad y legalidad de tales actos, deberán ser canalizados en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Adicionalmente, la Corte no encuentra ninguna circunstancia que permita exceptuar la aplicación de la regla general que circunscribe el control a los actos normativos susceptibles de producir efectos jurídicos, dadas las siguientes circunstancias: (i) la norma objeto de la controversia no tiene, a la luz del ordenamiento superior, un control automático, sino que por el contrario, este se activa a través de una demanda de inconstitucionalidad; es decir, en este caso el escrutinio judicial no es un imperativo constitucional, sino que es el resultado del ejercicio de una facultad ciudadana; (ii) su plazo de vigencia, a saber 15 meses, no resulta excesivamente estrecho; (iii) la demanda se interpuso cuando ya había expirado el plazo durante el cual regía la norma, pues mientras los efectos cesaron en septiembre de 2012, el escrito de acusación se presentó tan solo hasta el año 2014; (iv) no se advierte ninguna circunstancia que justifique un fallo de inexecutable con efectos retroactivos, pues, por un lado, durante el plazo en que debía regir la norma la Superintendencia de Puertos y Transporte no ejerció la facultad reglamentaria allí prevista, y por otro, no se advierte una manifiesta inconstitucionalidad del precepto, como quiera que

esta Corporación ha entendido que las distintas instancias gubernamentales pueden ejercer funciones regulativas dentro del proceso de producción normativa, con el objeto de materializar, precisar y llevar hasta sus últimas consecuencias la preceptiva legal.

Por las circunstancias anteriores, la Corte se abstendrá de pronunciarse sobre los cargos propuestos, y en su lugar, expedirá un fallo inhibitorio.

III. DECISIÓN

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

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos formulados en contra del párrafo del artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, por las razones señaladas en la parte motiva de esta providencia.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con permiso

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Magistrada (E)

ANDRES MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] Artículo 1 del Plan Nacional de Desarrollo y Plan de Inversiones 2011 - 2014.

[2] Como pretensión principal.

[4] En este sentido, el interviniente cita y transcribe parcialmente la sentencia C-012 de 2012, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[5] Como pretensión subsidiaria.

[6] Resolución 7034 del 17 de octubre de 2012, “por la cual se reglamentan las características técnicas de los sistemas de seguridad de los centros de reconocimiento de conductores, garantizando la legitimidad de los certificados y la protección al usuario de la falsificación”.

[7] Resolución 9304 del 24 de 3 diciembre de 2012, “por la cual reglamentan las características técnicas de los sistemas de seguridad documental, garantizando la

legitimidad de los certificados y la protección al usuario de la falsificación”.

[8] Esta aserción se sustenta en algunos apartes de la sentencia C-917 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), en la que se sostiene que el proceso de producción normativa impone una potestad regulativa en cabeza de las distintas instancias estatales, de carácter residual, accesorio y auxiliar, para llevar hasta sus últimas posibilidades de aplicación las normas generales expedidas por el legislador y el propio Presidente de la República. Se trataría, entonces de una “microregulación” que precisa “los detalles prácticos más concretos, establecidos por el ejecutor de la medida”.

[9] En este sentido, la Vista Fiscal cita la sentencia C-394 de 2012, (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), en la que se aclara que las disposiciones que integran el Plan Nacional de Desarrollo deben tener una relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos, metas y programas establecidos en su parte general o con el plan nacional de inversiones.

[10] La Corte se abstiene de examinar si el cargo por la presunta infracción al principio de unidad de materia fue propuesto oportunamente, es decir, luego de haber transcurrido un año desde la publicación de la Ley 1450 de 2011, no solo porque esta circunstancia no fue considerada por ninguno de los intervinientes como constitutiva de un fallo inhibitorio, sino porque, además, la tesis de que el desconocimiento del principio de unidad de materia es un vicio de orden sustancial, no sujeto a ningún término de caducidad, tiene amplio respaldo en la jurisprudencia de este tribunal. Al respecto cfr. las siguientes sentencias: C-133 de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); C-277 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub); C-486 de 2009 (M.P. María Victoria Calle Correa); C-230 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil); C-214 de 2007 (M.P. Álvaro Tafur Galvis); C-211 de 2007 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-531 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-025 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[11] Esta directriz general se encuentra esbozada en la sentencia C-724 de 2007 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), cuando allí se sostuvo en que para efectuar el juicio de validez envuelto en el control constitucional, se debe establecer previamente si la disposición acusada puede producir efectos jurídicos, pues sólo en este evento se justifica el ejercicio de confrontación normativa y el debate constitucional. Esto se explica por la

naturaleza misma del control constitucional, como quiera que su objeto consiste precisamente en eliminar del sistema jurídico aquellos preceptos que contravienen el ordenamiento superior, y esto solo ocurre cuando tales disposiciones se encuentran efectivamente dentro del sistema jurídico, y pueden desplegar efectos jurídicos. En este sentido se sostuvo lo siguiente: “En el juicio de validez de la norma demandada, resulta determinante establecer si aquella tiene la capacidad para producir efectos jurídicos que justifique su comparación con la Constitución y permita adelantar un debate constitucional y jurídicamente relevante. // Por este motivo, la jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha dicho que para que una demanda de inconstitucionalidad pueda ser analizada es necesario que (...) se dirija a discutir la constitucionalidad de una disposición que existe en el ordenamiento jurídico y que se encuentra produciendo efectos jurídicos en el momento en que se profiere la sentencia.// A esa conclusión se llega no sólo porque la declaratoria de inexecutable tiene, por regla general, un efecto hacia el futuro que haría inocua una decisión de retiro del ordenamiento jurídico de una disposición que ya no existe, sino también porque la naturaleza del control constitucional exige la verificación de normas con capacidad para producir efectos jurídicos actuales, ciertos y pertinentes. De hecho, en anteriores oportunidades, la Corte ha advertido que “no resulta lógico que se retire del orden jurídico lo que no existe, porque con antelación fue retirado o ha desaparecido por voluntad propia del legislador, ni ‘tiene sentido alguno que se acuse un precepto que ha dejado de regir y que por tanto no está en condiciones de quebrantar el Estatuto Máximo.// Así las cosas, se reitera que, a pesar de que la acción de inconstitucionalidad no fue diseñada para declarar formalmente la eficacia de una ley, o para revelar su derogatoria, o para investigar si una disposición legal puede ser aplicada o no en el ordenamiento jurídico, el juicio de validez constitucional de la norma acusada supone, como punto de partida, el análisis de vigencia con el fin de determinar el objeto del control constitucional, pues en caso de que aquella no se encuentre produciendo efectos la Corte debe declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo”.

[12] En este sentido, la Corte ha sostenido que aunque el control constitucional no se orienta a determinar si una disposición jurídica se encuentra vigente o si ha entrado a regir, sí constituye una fase previa a este análisis. Así, en la sentencia C-898 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), sostuvo que “la acción pública de inconstitucionalidad exige de esta Corporación un juicio de validez y un análisis constitucional. No ha sido concebida para que la Corte haga un juicio de vigencia ni un estudio de los efectos derogatorios de las

normas jurídicas. Cuando la Corte ha entrado a definir si la norma demandada está vigente, lo ha hecho para determinar la materia legal sujeta a su control. El análisis de vigencia de la norma se vuelve entonces una etapa necesaria para determinar el objeto de control, vgr., cuáles son las normas vigentes o que, a pesar de haber sido derogadas, pueden seguir produciendo efectos jurídicos respecto de las cuales debe hacerse un juicio de inconstitucionalidad". En este caso, la Corte se inhibió de pronunciarse sobre la exequibilidad de los artículos 186.12, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía), en razón a que los planteamientos del actor se orientaron a demostrar, no que las referidas disposiciones eran contrarias a la preceptiva constitucional, sino a demostrar que ésta había sido objeto de una derogación tácita, cuestión esta que no constituye el objeto de este tipo de procesos.

[13] Sobre la improcedencia del control constitucional respecto de normas derogadas, salvo cuando en razón del fenómeno de la ultraactividad sigan produciendo efectos jurídicos, cfr. las siguientes sentencias: C-1155 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), que debía resolver sobre algunas normas del Decreto 1652 de 1991, "por el cual se adoptan medidas administrativas para el funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura", y que fue derogado expresamente por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996; C-714 de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), que se debía pronunciar sobre el artículo 65 del Decreto 2699 de 1991, el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación, y que fue derogado por el Decreto 261 de 2000; en esta oportunidad la Corte se pronunció sobre la exequibilidad del precepto, en atención a que la referida disposición proyectaba sus efectos aún después de su derogación. En un sentido semejante se encuentran las sentencias C-423 de 2012 (M.P. Mauricio González Cuervo); C-819 de 2011 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); C-823 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño); C-104 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto); C-338 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis); C-300 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis); C-329 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil); C-505 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); C-467 de 1993 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

[14] Este es justamente el caso de las disposiciones que aún no han entrado a regir porque la ley en la que se encuentran incorporadas, difiere en el tiempo su aplicabilidad. Así se ha sostenido, por ejemplo, en las sentencias C-818 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y C-634 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), en las que esta Corporación se pronunció sobre la exequibilidad de algunas disposiciones del Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que a la fecha de las decisiones judiciales, no había entrado a regir.

[15] Sobre el control constitucional sobre actos normativos que tienen un plazo de vigencia escaso y reducido, cfr. las siguientes sentencias: sentencia C-803 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), que se pronunció sobre el artículo 11 de la Ley 779 de 2003, en consideración a que tenía un plazo de vigencia de 14 días, y a que el accionante sólo contaba con 3 días hábiles para presentar la correspondiente demanda de inconstitucionalidad desde su publicación. También cfr. las sentencias C-333 de 2010 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), C-1114 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y C-992 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).// En la sentencia C-1114 de 2003 se expresó lo siguiente: “El lineamiento jurisprudencial que allí se reiteró, es bastante claro: Cuando la demanda se dirige contra una norma de efecto temporal y el término de vigencia ha vencido para el momento en que la Corte debe emitir su fallo, una decisión de fondo carece de sentido. No obstante, la improcedencia de un fallo de fondo en ese tipo de supuestos no tiene carácter absoluto. Esto es así en cuanto en aquellos supuestos en que la aplicación de esa regla conduce a la improcedencia del control constitucional sobre normas de dudosa exequibilidad, se torna ineludible garantizar el derecho de acceso a la justicia constitucional. Mucho más si con tal proceder se procura evitar que en el futuro se reproduzca el contenido material de disposiciones declaradas inconstitucionales”.

[16] Al respecto cfr. las siguientes sentencias: C-070 de 2009 (M.P. Clara Elena Reales y Humberto Antonio Sierra Porto), que se pronunció sobre la exequibilidad del Decreto 3929 de 2008, declaratorio del estado de conmoción interior, después de que ya había sido levantado por el Presidente de la República; C-071 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo), que determinó la exequibilidad del Decreto 3929 de 2008, cuando ya habían cesado todos sus efectos como consecuencia del levantamiento del estado de excepción. También se pueden confrontar las siguientes sentencias: C-216 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez); C-135 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto); C-619 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández); C-327 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra); C-488 de 1995 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

[17] Al respecto cfr. la sentencia C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil. En esta oportunidad se demandaron múltiples artículos de la Ley 633 de 2000, “por la cual se

expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial”. En esta oportunidad se demandaron normas en materia tributaria cuya vigencia se extendería únicamente hasta el día 31 de julio de 2001; pese a que durante el trámite del proceso de constitucionalidad los efectos de las referidas disposiciones cesaron, este tribunal tomó en consideración el hecho de que el mecanismo fue activado cuando aún se encontraba vigente, y en consonancia con ello, se pronunció sobre su exequibilidad. En este sentido, se afirmó lo siguiente: “De acuerdo a la tesis que se prohíja en este fallo, el órgano de control conserva plena competencia para pronunciarse sobre normas cuya derogatoria se produce después de iniciado el proceso y antes de que se dicte el fallo, sin que pueda ser despojada de ella por ulterior derogatoria del legislador ordinario o extraordinario (...) en el presente caso, las disposiciones acusadas estaban regiendo para el momento de la admisión de la demanda, razón por la cual la Corte conserva su competencia para pronunciarse sobre su constitucionalidad, aún cuando en el curso del proceso las mismas hayan dejado de regir (...) para garantizar el acceso a la justicia constitucional, cabe hacer un pronunciamiento de fondo (...) cuando no obstante que la norma acusada ha perdido su vigencia, las disposiciones que ella contiene, dada su vigencia limitada en el tiempo, escaparían a la posibilidad del control constitucional (...)”.

[18] Al respecto cfr. la sentencia C-419 de 2002 (Marco Gerardo Monroy Cabra). En esta oportunidad, la Corte avocó el conocimiento de una demanda contra el artículo 1 (parcial) del Decreto 84 de 1980, sobre cuya vigencia existían dudas en razón de no ser clara la derogación tácita del mismo por parte del Decreto 754 de 1982 o de la Ley 30 de 1992. En razón de esta incertidumbre fundada, la Corte adoptó la referida regla prudencial al afirmar que “cuando la vigencia de una disposición es dudosa, pues existe incertidumbre acerca de su derogatoria tácita, la Corte no puede inhibirse por esta razón pues la disposición podría estar produciendo efectos”. Aunque finalmente esta Corporación expidió un fallo inhibitorio, esta decisión se debió, no a la presunta derogación normativa, sino a la ineptitud sustantiva de la demanda.

[19] Auto del 23 de julio de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[20] Auto 074 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa. Al respecto se sostuvo lo siguiente: “La opinión de los recurrentes apunta a que la Corte emita un pronunciamiento

sobre un acto que no produce actualmente efectos jurídicos, ni tiene la potencialidad de producirlos. Lo cual significaría contradecir la jurisprudencia constitucional colombiana, según la cual los fallos de mérito en la justicia constitucional no puede versar sobre normas que no estén produciendo efectos, o que ni siquiera tengan al menos la vocación de producirlos (...) luego de examinar los elementos obrantes en el proceso, y sobre todo las pruebas recaudadas en el Magistrado sustanciador, la Sala Plena está convencida de que el proyecto de acto legislativo demandado no tiene vocación de producir efectos. Primero, el Congreso de la república que es el único organismo competente para hacer los actos legislativos decidió archivarlos. Segundo, lo hizo así porque el Presidente presentó 'objeciones' al citado proyecto. El proyecto de acto legislativo fue entonces archivado, y en criterio de la Corte Constitucional no tiene siquiera la potencialidad de producir efectos jurídicos en el futuro".

[21] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[22] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[23] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[24] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[25] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[26] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[27] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[28] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[29] Dentro de la misma lógica, en la sentencia C-634 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) se evaluó la exequibilidad del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), pese que a la correspondiente disposición sólo entraría a regir en junio de 2012, y la demanda de inconstitucionalidad y la decisión de esta Corporación se produjo con anterioridad a esta fecha. Teniendo en cuenta que la disposición actualmente no había entrado a regir, pero que tenía vocación de producir efectos jurídicos en el futuro, la Corte encontró viable el

control constitucional, y declaró la constitucionalidad condicionada del precepto impugnado.

[30] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[32] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[33] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[34] En este sentido, en la sentencia C-803 de 2003 se afirmó lo siguiente. “Observa la Corte que la ley de la que hace parte la disposición demandada se orientaba a modificar el presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002, y que si se tiene en cuenta que la ley anual de presupuesto, así como las leyes que la modifiquen, tienen vigencia precaria, la disposición acusada habría perdido vigencia en la fecha en que fue interpuesta la presente demanda. En tales circunstancias, el pronunciamiento de la Corte debería ser inhibitorio (...) Sin embargo (...) esta Corporación ha señalado que en precisas y particulares condiciones, es posible que la Corte se pronuncie de fondo, aún cuando las disposiciones acusadas hayan dejado de regir (...) no obstante que en el presente caso la norma fue demandada con posterioridad a la fecha en la que habría dejado de regir, estima la Corte que con el propósito de garantizar, tanto la supremacía de la Constitución como el derecho de acceso a la justicia constitucional, resulta imperativo afirmar la competencia del órgano de control para pronunciarse sobre normas que ya no se encuentren vigentes y aún cuando sus efectos hayan cesado, en los eventos que, como en el presente caso, haya sido materialmente imposible el ejercicio de control de constitucionalidad por la vía de la acción pública de constitucionalidad. En efecto, la Ley 779 de 2002 fue publicada (...) el 17 de diciembre de 2002 y como quiera que la vacancia judicial de fin de año inicia el 20 de diciembre, si se tiene en cuenta, además que por su naturaleza, la norma acusada tendría vigencia sólo hasta el 31 de diciembre, los ciudadanos habrían tenido apenas dos días hábiles para enterarse del contenido de la ley, establecer la posible inconstitucionalidad de una de sus disposiciones y presentar la correspondiente demanda ante la Corte Constitucional. Dicho tiempo resulta a todas luces insuficiente y de no afirmarse la competencia de la Corte en las condiciones anotadas se daría lugar a la existencia de normas con fuerza de ley que no serían susceptibles de control de constitucionalidad (...).”.

[35] Sentencia C-1114 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[36] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[37] M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[38] M.P. Clara Elena Reales y Humberto Antonio Sierra Porto.

[39] Esta misma tesis se expuso en la sentencia C-071 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo), cuando con ocasión la revisión del Decreto 3929 de 2008, dictado con fundamento en la declaratoria de conmoción interior señalada en el párrafo precedente, se encontró que las medidas allí previstas no tenían ninguna aplicación, en razón a que ya se había levantado el estado de excepción. La circunstancia anterior no fue óbice para que se efectuara el control constitucional del mencionado decreto, en razón a que según la propia preceptiva constitucional, este control es imperativo y no facultativo de la Corte, en razón a la naturaleza los estados de excepción exigen un control constitucional especialmente exigente, y en razón a que un fallo inhibitorio implicaría que este tipo de decretos se encuentran exentos del control constitucional.