

Sentencia C-804/00

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Norma transitoria estudiada por la Corte

CASACION-Requisitos/CASACION-Cargos incompatibles entre sí

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS TRANSITORIAS Y NORMAS PERMANENTES-  
Se hace desde ópticas distintas/JUEZ CONSTITUCIONAL EN LEGISLACION PERMANENTE/JUEZ  
CONSTITUCIONAL EN LEGISLACION TRANSITORIA-Benevolencia

Dado que entre el régimen de normalidad y el de excepción, existen diferencias notables que, en términos generales, se pueden sintetizar así: el de normalidad es un régimen de plenitud de garantías y el de excepción de restricciones, resulta apenas lógico afirmar que el juez constitucional al efectuar el análisis de la constitucionalidad de medidas adoptadas en uno u otro caso, lo haga desde ópticas distintas. En efecto: el juez constitucional no puede aplicar al legislador ordinario la misma comprensiva (y comprensible) benevolencia que usa a menudo para el legislador emergente, ya que éste cumple su función compelido por el afán de remover factores de crisis o desorden que imposibilitan o dificultan en extremo la vida comunitaria, de la cual él mismo, como gobernante, es supremo responsable. La mengua de ciertos bienes (las libertades y las garantías) que la propia Carta protege por lo valiosos, aparece entonces justificada por la necesidad inaplazable de restablecer el orden. Pero cuando es el legislador ordinario quien actúa, esas consideraciones no pueden tener ya operancia.

LEGISLADOR ORDINARIO-Facultad para fijar validez temporal de una norma

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Norma transitoria que se adoptó como permanente sin que se modificara su contenido

Referencia: expediente D-2779

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 4° del artículo 51 del Decreto 2651 de 1991, adoptado como legislación permanente por el artículo 162 de la Ley 446 de 1998

Demandante: Felipe A-Barlovento Sebastián

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá, D.C., veintinueve (29) de junio del año dos mil (2000).

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

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano FELIPE A-BARLOVENTO SEBASTIAN, demandó el artículo 51-4 del Decreto 2651 de 1991, adoptado como legislación permanente mediante el artículo 162 de la Ley 446 de 1998

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

## I. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 40177 del 25 de noviembre de 1991, y se subraya lo demandado.

“Decreto 2651 de 1991

(Noviembre 25)

“Por el cual se expiden normas transitorias  
para descongestionar los despachos judiciales”

(.....)

“Artículo 51. Casación. Sin perjuicio de lo dispuesto en los respectivos códigos de procedimiento acerca de los requisitos formales que deben reunir las demandas de casación, cuando mediante ellas se invoque la infracción de normas de derecho sustancial, se observarán las siguientes reglas:

(....)

“4°. No son admisibles cargos que por su contenido sean entre sí incompatibles. Si se presentan y adolecen de tal defecto, la Corte tomará en consideración los que, atendidos los fines propios del recurso de casación por violación de la ley, a su juicio guarden adecuada relación con la sentencia impugnada, con los fundamentos que le sirven de base, con la índole de la controversia específica mediante dicha providencia resuelta, con la posición procesal por el recurrente adoptada en instancia y, en general, con cualquiera otra circunstancia comprobada que para el propósito indicado resultare relevante.”

## III. LA DEMANDA

En primer lugar, el demandante señala que, aunque la Corte Constitucional declaró exequible, en la sentencia C-586/92, el artículo 51 del Decreto 2651 de 1991, esa decisión no

constituye cosa juzgada constitucional por que dicha norma tenía carácter transitorio y sólo adquirió vigencia permanente con el artículo 162 de la Ley 446 de 1998, por lo que hoy tiene un rango distinto y es en ese nuevo carácter que se cuestiona su exequibilidad. Adicionalmente, dice que en dicho fallo la Corte centró el análisis en la finalidad de la disposición, esto es, la descongestión de los despachos judiciales, pero no la confrontó con los artículos de la Constitución que él cita como infringidos.

Luégo el actor pasa a exponer las razones por las que considera que el citado artículo 51 del decreto 2651/91 es inconstitucional, así:

\* La prohibición de formular en el recurso de casación, cargos incompatibles entre sí, infringe el Preámbulo y los artículos 2, 13, 29, 228 y 229 de la Carta. La norma acusada “so pretexto de descongestionar los despachos judiciales coarta indebidamente a los litigantes su derecho constitucional fundamental a impugnar, mediante cargos incompatibles entre sí, las sentencias del ad quem, desestimativas de las pretensiones o excepciones también incompatibles entre sí que hayan sido propuestas o debido ser falladas aún ex officio”. Tal prohibición no resulta constitucionalmente aceptable pues en las distintas instancias, a las partes les es permitido invocar argumentos incompatibles entre sí y, en cambio, en casación se coarta esa libertad impidiéndoles asumir el mismo comportamiento que habían adoptado hasta ese entonces.

\* La disposición acusada también viola los principios de igualdad y de equidad en detrimento de los derechos del recurrente en casación, por cuanto la réplica a la demanda de casación no está sujeta a ninguna prohibición o restricción formal, de manera que el opositor puede plantear en ella argumentos compatibles o incompatibles entre sí, lo que no ocurre con los accionantes en las demandas de casación por que a éstos se les prohíbe formular cargos incompatibles entre sí.

- La norma cuestionada, a juicio del actor, genera un caso patente de denegación de justicia, pues las Salas de Casación Laboral y Civil de la Corte Suprema de Justicia “pueden escoger para su decisión un cargo que no prospere -ora por cuestiones técnicas diferentes de la pretensa incompatibilidad, ya por cuestiones de fondo-, entre los varios cargos incompatibles formulados, con inhibición frente al resto; pero que, eventualmente, un cargo no escogido para fallo de fondo podría prosperar, de ser seleccionado”. Y concluye diciendo que, entonces, es necesario examinar cada uno de los cargos presentados por el recurrente antes de decidir si prosperan o no, pues no es posible desestimar prima facie ninguno de ellos (aunque sean incompatibles entre sí). De lo contrario, el Juez actuaría de manera arbitraria al escoger un cargo en detrimento de otro u otros, y se apartaría de los principios de razonabilidad y legalidad, que “forman parte inescindible del Estado de Derecho.”

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención de la Defensoría del Pueblo

El ciudadano RICARDO CORREAL MORILLO, Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, actuando en representación de dicha entidad, solicita a la Corte que ordene estarse a lo resuelto en la sentencia C-586/92, pues el análisis que hizo esta corporación en dicha ocasión, no varía al adoptarse esa misma disposición como legislación permanente, “dado que no se puede entender que la transitoriedad y la permanencia de las normas jurídicas pueda dar paso a disposiciones contrarias a la Carta.”

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación (E) en concepto No. 2100 recibido el 23 de marzo de 2000, solicita a la Corte “estarse a lo resuelto en la sentencia C-586 del 12 de noviembre de 1992, con ponencia del Dr. Fabio Morón Díaz”, pues en el presente caso ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional (art. 243 C.P.).

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4-5 del Estatuto Superior, corresponde a esta corporación decidir la presente demanda, por dirigirse contra una disposición de un decreto ley, adoptada como legislación permanente por la ley 446 de 1998.

### 1. Antecedentes

El decreto 2651 del 25 de noviembre de 1991 “Por el cual se expiden normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales”, al cual pertenece la disposición que hoy se demanda, fue expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confirió el constituyente en el literal e) del artículo 5 transitorio del mismo ordenamiento y, posteriormente, aprobado por la Comisión Especial Legislativa.

La vigencia de dicho decreto era limitada pues sólo regía por el término de cuarenta y dos (42) meses, contados a partir del 10 de enero de 1992, como se consagró en el artículo 62.

Por medio de las leyes 192 de 1995 y 287 de 1996 se prorrogó su vigencia dos veces consecutivas, cada una por el término de un (1) año, con excepción de lo dispuesto en los artículos 39, 44, 54, 59, 61 y 62. Y luego se adoptó como legislación permanente, según el artículo 162 de la ley 446 de 1998.

### 3. Cosa juzgada

En sentencia C-586/921 la Corte decidió una demanda contra el citado artículo 51 del decreto 2651 de 1991, cuando tenía vigencia transitoria; en esa ocasión se analizó dicha disposición no sólo en relación con su finalidad, como lo afirma el actor, sino frente a todo el

ordenamiento constitucional, tal como lo ordena el artículo 22 del decreto 2067 de 1991.

Basta leer las consideraciones expuestas por la Corte en dicho fallo y la decisión adoptada, para demostrar esta afirmación. Veamos:

“En primer término se observa que la Asamblea Nacional Constituyente confirió al Presidente de la República un conjunto de facultades legislativas extraordinarias, dentro de las que se encuentran las que son invocadas como fundamento de la norma acusada; dicho acto aparece recogido en el artículo transitorio 5o. de la Carta, así:

“Artículo Transitorio 5o. .- Revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para:

- a) Expedir las normas que organicen la Fiscalía General y las normas de procedimiento penal;
- b) Reglamentar el derecho de tutela;
- c) Tomar las medidas administrativas necesarias para el funcionamiento de la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura;
- d) Expedir el Presupuesto General de la Nación para vigencia de 1992;
- e) Expedir normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales.”(subrayas de la Corte)

Además, en el artículo transitorio 6o. de la misma Carta, aparece la disposición que ordenó la creación de una Comisión Especial Legislativa encargada de examinar los proyectos de decreto que le presentara el Gobierno para ejercer las facultades extraordinarias conferidas según disposición transcrita; también en el artículo transitorio 11 se señala que “las facultades extraordinarias a que se refiere el artículo transitorio 5o. cesarán el día en que se instale el Congreso elegido el 27 de octubre de 1991”.

El citado artículo transitorio 6o. señala lo siguiente:

“Artículo Transitorio 6o. Créase una Comisión Especial de treinta y seis miembros elegidos por cuociente electoral por la Asamblea Nacional Constituyente, la mitad de los cuales podrán ser Delegatarios, que se reunirán entre el 15 de julio y el 4 de octubre de 1991 y entre el 18 de noviembre de 1991 y el día de la instalación del nuevo Congreso. La elección se realizará en sesión convocada para este efecto el 4 de julio de 1991.

“Esta Comisión Especial tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Improbar por la mayoría de sus miembros, en todo o en parte, los proyectos de decreto que prepare el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por el artículo anterior y en otras disposiciones del presente Acto Constituyente, excepto los de nombramientos. Los artículos improbados no podrán ser expedidos por el Gobierno.

b) Preparar los proyectos de la ley que considere convenientes para desarrollar la Constitución. La Comisión Especial podrá presentar dichos proyectos para que sean debatidos y aprobados por el Congreso de la República.

c) Reglamentar su funcionamiento.

Parágrafo.- Si la Comisión Especial no aprueba antes del 15 de diciembre de 1991 el proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 1992, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos y, en consecuencia suprimir o fusionar empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.”

d) Se encuentra que el mismo Constituyente que confirió las Facultades Extraordinarias estableció tres requisitos específicos en lo que hace a la forma y al trámite para su ejercicio, así:

- Al otorgar las Facultades Extraordinarias dispuso que estas eran “precisas”, es decir limitadas a la materia señalada.

- Igualmente dispuso que el Presidente debía someter los proyectos de decreto a la no improbación de la Comisión Especial Legislativa que cumplía las señaladas funciones jurídico políticas.

Observa la Corte que el cumplimiento de estos tres requisitos también es objeto de la función de control de constitucionalidad que rige sobre los decretos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las Facultades Extraordinarias conferidas, según lo ordena el artículo transitorio 10 de la Carta Política.

Pero, además, también cabe advertir que las facultades conferidas, naturalmente son de orden legislativo y por su posición jerárquica y por su contenido deben acomodarse a las formulaciones de principios, valores, fines y objetivos y a las demás prescripciones normativas previstas por los enunciados de la Carta, dentro de los cuales se encuentran las propias disposiciones transitorias, sin que pueda derogarlas, puesto que no se trata de ningún otro asunto distinto del de habilitar transitoriamente a un órgano del Estado, que no es el ordinariamente llamado a legislar, para que provea normativamente sobre una materia específica y precisa.

e) En lo que se refiere a esta singular institución, es decir, al otorgamiento de facultades legislativas extraordinarias radicadas en cabeza del Poder Ejecutivo, ordenado por el propio constituyente, cabe señalar que su ocurrencia es sólo excepcionalísima, y se verifica en casos de expreso pronunciamiento del mismo constituyente originario o derivado o del poder reformador de la Constitución; empero, es presupuesto del Estado de Derecho el sometimiento de los órganos instituidos y de los funcionarios habilitados para cumplir los cometidos del Estado, a los límites y controles que aseguren la vigencia de los postulados normativos del orden jurídico del Estado, y su control de constitucionalidad verificado por el órgano judicial correspondiente.

En este sentido el Constituyente de 1991, reunido en la Asamblea Nacional Constituyente, precavido de la necesidad de hacer cumplir la propia Constitución y de dar fundamento a la

vigencia del principio de la Supremacía de la Carta, ordenó que los decretos expedidos en desarrollo de las facultades conferidas fueran sometidos a dos tipos de control de su constitucionalidad, así: uno, jurídico-político de carácter previo, verificado por la Comisión Especial Legislativa, y otro judicial y posterior verificado ante la instancia de la Corte Constitucional, por virtud de la acción pública de inexequibilidad.

f) Además, el propio constituyente señaló unos requisitos especiales de carácter formal y de trámite, para el ejercicio de la habilitación legislativa, que son los que se aplican a los actos que se podían proferir en su desarrollo, como se verá enseguida. En este sentido se observa que los decretos expedidos por el Presidente, en dichos casos, por ser producto de una competencia especial y excepcional pero reglada, deben someterse en lo que hace a los requisitos formales y de trámite, a lo que de modo especial y transitorio previó la misma Carta, puesto que se aplica la regla según la cual en materia de validez formal de disposiciones jurídicas, la norma especial prevalece lógicamente sobre la general y ordinaria.

En consecuencia, en estos casos no se aplican todas las previsiones ordinarias contenidas en el artículo 150 numeral 10 de la Carta, en cuanto a los requisitos formales y de trámite para conceder las facultades legislativas extraordinarias, sin que esto implique desconocer la potestad del Congreso de modificar en todo tiempo y por iniciativa propia, los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de la habilitación extraordinaria .

En este caso, no son aplicables los requisitos ordinarios de trámite y forma previstos en la Carta Fundamental, para regular la institución de las Facultades Extraordinarias (art. 150 num. 10), que resulten incompatibles con los requisitos especiales previstos de modo especial por el constituyente al conferir la habilitación legislativa.

g) Asunto diferente al examinado precedentemente es el del sometimiento del Presidente de la República, en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas de modo excepcional por el constituyente, al resto de las previsiones normativas de la Carta, que no han sido objeto de regulación especial en estos asuntos. Por no mediar regulación especial en contrario, y por no estar en la voluntad del constituyente que las confiere otra idea al respecto, se aplica la norma general de la continuidad y de la vigencia suprema de la Carta como fundamento de validez material de las normas jurídicas jerárquicamente inferiores, como son los decretos leyes.

Así las cosas, salvo lo que se advierte en materia de trámite y de forma, la norma acusada también debe ser objeto de control de constitucionalidad por los restantes aspectos materiales previstos en el Estatuto Superior.

### Tercera. Los Requisitos Formales y su Cumplimiento

#### a) El Carácter Transitorio de las Disposiciones Acusadas.

Se observa que las disposiciones acusadas están sometidas al régimen temporal, de carácter transitorio, ordenado por el Constituyente que confirió las facultades extraordinarias, ya que el artículo primero (1o) del Decreto 2651 del veinticinco (25) de noviembre de mil novecientos noventa y uno ordena la vigencia de los mismos sólo por el término de cuarenta

y dos (42) meses; además la entrada en vigor o la operancia de aquellas disposiciones comenzó por expresa disposición de su artículo sesenta y dos (62), el día diez (10) de enero de mil novecientos noventa y dos (1992), todo lo cual significa que la acusada, como norma transitoria expedida en ejercicio de especiales facultades extraordinarias, sólo podrá tener operancia y regirá entre el 10 de enero de 1992 y el 10 de julio de 1995.

Cumple así el artículo 51 con el especial requisito de la transitoriedad que exige el artículo 5o. transitorio de la Carta de 1991 y al que se hace referencia en esta providencia, como uno de los requisitos formales que deben ser objeto de control de constitucionalidad por esta Corporación, en estos casos especiales.

b) El trámite previo ante la Comisión Especial Legislativa.

Esta Corporación advierte, como lo hizo más arriba, que el proyecto de decreto al cual pertenece la norma cuya constitucionalidad se acusa, debió ser presentado ante la Comisión Especial Legislativa, creada ex-profeso por la Asamblea Nacional Constituyente, entre otros fines, con el propósito de servir de órgano de control jurídico-político del desarrollo de algunas disposiciones de la Carta Fundamental de 1991.

Dicho órgano podía improbar en todo o en parte, por la mayoría de sus miembros, los proyectos de decreto presentados por el Gobierno para ser expedidos como decretos leyes que desarrollan las facultades conferidas en el artículo 5o. transitorio de la Carta.

Ahora bien, del examen de los actos contenidos en la Gaceta Legislativa, órgano de publicidad de los actos de aquella Corporación, se encuentra que este requisito fue cumplido con exactitud, pues el correspondiente proyecto presentado, no fue improbadamente conforme lo señala la norma transitoria; en estas condiciones bien podía ser expedido por el Presidente de la República.

c) El Terminio Especial para el ejercicio de las Facultades Extraordinarias.

Examinada en detalle la institución especial de la habilitación legislativa extraordinaria que permitió la expedición de la norma acusada, se advierte que el Constituyente, atendiendo al principio fundamental de la doctrina del Estado de Derecho que impone la separación funcional y orgánica de poderes, en su relación con el principio operativo de carácter constitucional, según el cual, en ciertas condiciones especiales y excepcionales, se admite la posibilidad limitada en el tiempo y por las materias, de conferir Facultades Extraordinarias de carácter estrictamente legislativo en cabeza del Poder Ejecutivo, otorgó la habilitación contenida en el Literal e) del Artículo Transitorio 5o. de la nueva Carta Fundamental, contraída hasta el día en que se instalara el Congreso elegido el veintisiete (27) de Octubre de 1991, lo cual debía ocurrir, como en efecto ocurrió, el primero (1o.) de Diciembre de ese mismo año.

Desde este punto de vista, se tiene que el Constituyente señaló como límite temporal para expedir los decretos que desarrollaran las facultades otorgadas en el artículo 5o. transitorio de la Carta, el día 1o. de Diciembre de 1991; así las cosas, el Decreto 2651 de 1991 debió expedirse antes de la citada fecha, so pena de ser declarado Inexequible por extralimitación de los requisitos formales especiales de origen constituyente. Empero, como se advirtió más

arriba, el Decreto 2651 de 1991 fue expedido el día 25 de noviembre de dicho año, dentro del límite temporal advertido, y por tal razón no resulta contrario a la Carta Fundamental.

Cuarta. La Precisión de las Facultades Conferidas y su Ejercicio Conforme a la Constitución.

a) La Corte encuentra que el límite material establecido por el constituyente, en el caso de que tratan las facultades conferidas en el literal e) del artículo transitorio de la Carta, es el de la expedición de las disposiciones legales transitorias, que sin contrariar el ordenamiento superior, permitan alcanzar la “descongestión” de los despachos judiciales en todo el territorio nacional.

En consecuencia, cabe examinar si por el aspecto del contenido de las disposiciones acusadas, el ejecutivo desconoció, tanto el límite material de la habilitación extraordinaria, como las restantes disposiciones de la Carta que tienen carácter permanente y son de aplicación ineludible, en especial aquellas que señalan que la Corte Suprema de Justicia cumple las funciones de tribunal de casación.

b) En verdad, el término “descongestión” no expresa un enunciado normativo que conduzca prima facie a una proposición jurídica clara, específica y directa, que asegure inmediatamente su entendimiento interpretativo, o que contenga una hipótesis limitada a una sola alternativa de regulación legislativa extraordinaria; empero, a juicio de la Corte, resulta que en este caso el Constituyente confirió un conjunto amplio pero preciso de competencias sobre el funcionamiento de los despachos judiciales, que comprenden diferentes posibilidades de regulación legislativa dentro del marco de la finalidad advertida, que exigen el juicioso examen de esta Corporación para su cabal entendimiento.

Así las cosas, en primer término se tiene que “descongestionar” significa, en el lenguaje corriente y ordinario predicable de las cosas de común ocurrencia, la disminución o el control del flujo y de la concurrencia o la aglomeración anormal o excesiva de una sustancia o de algunos objetos presentes en un cuerpo o entidad determinados, lo que no se acompasa con el funcionamiento de estos y enerva el desarrollo de sus tareas.

c) Dicha observación de carácter gramatical y práctico debe ser acompasada, en el caso del examen judicial de la norma que sirve de fundamento para la expedición de la disposición acusada, con otros elementos que atiendan a la voluntad del Constituyente, a la naturaleza de las cosas que se quieren regular y a la experiencia racional, so pena de no comprender sus verdaderos alcances.

En este sentido cabe recordar que las condiciones de atraso y de lentitud de la función judicial causada por el evidente congestionamiento de los despachos judiciales, estuvo en la base de los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente que se reunió en el año de 1991 y elaboró la Carta Fundamental, y que las causas de dicha congestión obedecían a múltiples razones de orden técnico, social, y económico, así como a determinadas condiciones de rigorismo y rigidez en la regulación de la vida de los colombianos, dentro de las que se encontraban las previsiones procedimentales ante los despachos judiciales, ya de origen legal, ora de naturaleza jurisprudencial como es el caso de las materias de que se ocupan las disposiciones acusadas.

Cabe señalar que la falta de un amplio cuerpo unificado en los pronunciamientos de carácter jurisprudencial emanado del máximo tribunal de la justicia ordinaria en materia de interpretación de la ley, y de la determinación de los casos de violación de la misma por las providencias judiciales, en el vasto ámbito de la solución de las controversias judiciales y de la actividad de los jueces, dentro de un sistema jurisdiccional y legislado como el nuestro, también ha incidido en la congestión de los despachos correspondientes, por la permanente interposición de recursos ordinarios, por las recurrentes controversias sobre idénticos puntos y aspectos de la normatividad aplicada por los jueces; en otras palabras, la incertidumbre que en muchos casos se produce por la falta de dicha unificación, también conduce de modo concurrente, aunque indirecto, a la congestión de los despachos de distinto nivel en todo el territorio nacional, por la existencia excesiva de negocios no resueltos, de procedimientos impugnados y de sentencias recurridas o atacadas.

Ante la relativa incertidumbre generada por la ausencia de un buen número de pronunciamientos revestidos con la fuerza de precedente propia de la máxima autoridad encargada de la interpretación de la ley, causada ésta por el formalismo lógico-argumental exigido por la formulación de los recursos, el legislador habilitado de modo transitorio por el Constituyente decidió remover transitoriamente los límites de origen jurisprudencial que hacían de aquel instrumento constitucional, de naturaleza judicial, una causa indirecta de congestión en el funcionamiento de los despachos judiciales.

Se trata, pues, y en último término de asegurar que una de las tantas causas de la congestión de los despachos judiciales en el territorio nacional, como es la del desconocimiento de los criterios jurisprudenciales de interpretación y aplicación de la ley, sea removida por virtud de un mecanismo transitorio que asegure una mayor y más fecunda producción de jurisprudencia en la jurisdicción ordinaria y su conocimiento por los encargados de aplicar la ley con fines de resolución judicial de conflictos.

No basta el mero examen de carácter textual de los términos empleados por el constituyente, que confirió las facultades, para comprender qué quería significar al utilizar la expresión “descongestión de los despachos judiciales” y, para adelantar el contraste entre ésta y el contenido de la disposición acusada; se hace necesario admitir en consecuencia que la falta de aquella unificación jurisprudencial, producto y finalidad del recurso objetivo de casación, es también factor de congestión, de aglomeración o de la concurrencia excesiva de negocios y recursos ante los despachos judiciales. No obstante lo anterior, esta interpretación no favorece ni admite interpretaciones alejadas de la necesidad de asegurar una relación mínima de carácter causal y especializada entre la disposición dictada para eliminar o contrarrestar la congestión de los despachos judiciales, y las causas reconocidas y probadas de tal congestión. En este caso, como lo advierte de modo reiterado la Corte Constitucional, se reconoce la existencia de dicha relación aunque de modo indirecto, con carácter de eficacia y especialidad.

d) Encuentra la Corte que las disposiciones acusadas y que aparecen contenidas en los numerales 1o. a 4o. del artículo 51 del Decreto Ley 2651 de 1991, se contraen a establecer criterios de rango legal que sirven al Tribunal competente (Corte Suprema de Justicia) para examinar las causales de casación alegadas por los recurrentes, y darles trámite conforme a la determinación de su existencia, sin atender a consideraciones en extremo rigurosas

basadas en la plena pulcritud argumental del planteamiento lógico jurídico contradictor de la sentencia.

Como se desprende de su lectura sistemática, estas disposiciones no señalan nada distinto de la obligación de la Corte Suprema de Justicia en funciones de casación, de atender las formulaciones de los recursos conforme a las causales establecidas por la ley, con independencia de las especiales características lógicas de carácter técnico del planteamiento que se dirige a controvertir la argumentación de la providencia atacada; así, si no se integra la proposición jurídica completa (núm.1); si la formulación de los distintos cargos no se presenta por separado (núm.2), o si se presenta un sólo cargo en distintas formulaciones (núm.3), o si se presentan cargos entre si incompatibles (núm.4), en ningún modo se atenta contra la naturaleza del recurso o contra la naturaleza de las funciones del alto tribunal competente. Simplemente, dicha elevada Corporación debe atender la solicitud contenida en el recurso si con éste se llega a demostrar la existencia de la causal que permite romper la providencia atacada por el aspecto de su propia estructura jurídica formal en lo que hace a la violación de la ley generada por ella.

De otra parte se encuentra que el artículo 51 acusado no se dirige a establecer regulaciones relacionadas con las causales de procedencia del recurso, previstas específicamente en los Códigos de Procedimiento Penal, Laboral y Civil, las que deben cumplirse en todo caso. Además, las reglas transitorias que se examinan, se contraen igualmente a señalar criterios de carácter legal para la actuación de la Corte en el evento del cabal cumplimiento de los requisitos señalados por cada código, estando enderezados a permitir que algunos de los defectos técnicos más comunes de los recursos, no sean suficientes para no atender el deber de hacer cumplir la ley en las sentencias o para unificar la jurisprudencia nacional. En este sentido las normas acusadas tienen respaldo en el principio constitucional que recoge el artículo 228 de la Carta de 1991, el cual establece, entre otros, que en las actuaciones de la administración de justicia -que es función pública- prevalecerá el derecho sustancial. La constitucionalización de este principio se proyecta sobre el ámbito de las regulaciones procesales para adecuarlas a la defensa de la ley y de los derechos, y a la búsqueda de la vigencia de un orden justo, objetivos supremos consagrados en el Estatuto Superior.

Así, la proposición jurídica incompleta como requisito jurisprudencial de procedencia del recurso bien puede ser suspendida, pues en verdad de lo que se trata es de reconocer que en la sentencia acusada existe o no violación a una norma de derecho sustancial y esto se satisface con el señalamiento de cuando menos la violación de una norma de aquella categoría; así, la producción jurisprudencial sobre el punto de la violación de una norma sustancial por la sentencia, resultará mucho más probable que al exigirse la integración de la llamada proposición jurídica completa. En este sentido, la contribución a la descongestión de los despachos judiciales se logra gracias a que la Corte Suprema de Justicia en funciones de casación tendrá la oportunidad de corregir por vía de la jurisprudencia la específica violación a la ley contenida en una providencia judicial de un tribunal de segunda instancia y así podrá orientar las labores judiciales de todo el país dando al derecho viviente oportunidades mayores de acierto. Esto último es igualmente predicable de lo dispuesto por el numeral 2o. del artículo 51 que se acusa, ya que si un cargo formulado contra la estructura lógica de la sentencia contiene acusaciones que debían formularse por separado, nada se opone a que la Corte lo examine y decida sobre las acusaciones como si se hubieran invocado en distintos

cargos; lo cierto es que en este caso el legislador extraordinario estima innecesario para los fines propios del recurso de casación insistir en la formulación por separado de las acusaciones contra la sentencia, pues de demostrarse el cumplimiento de los requisitos legales en materia de causales para la procedencia del recurso, aprovecha más a la jurisprudencia y a su unificación, la dilucidación del punto controvertido en la alta sede de la jurisdicción ordinaria.

También, el numeral 3o. del artículo 51 que se acusa obedece a la sana reflexión que se resume más arriba, ya que si un cargo ha debido proponerse lógicamente en una sola formulación, nada se opone y por el contrario buen provecho hace para el mejor entendimiento de la ley en su aplicación judicial, a que la misma Corte en funciones de casación los integre y resuelva sobre el conjunto de las acusaciones. Se trata como en los anteriores casos de partir del supuesto según el cual el recurso cumple con los requisitos legales correspondientes pero adolece de un defecto apenas lógico formal en su elaboración, lo que no puede condicionar necesariamente y en todos los casos el deber de adentrarse en el examen de la violación de la ley generada en la sentencia.

Por último, el numeral 4o. del artículo 51 acusado, también se enmarca dentro de estas reflexiones ya que presupone la incompatibilidad entre cargos que por su contenido sean entre sí incompatibles; empero abre las puertas para que la Corte Suprema de Justicia aborde el conocimiento de algunos de los formulados siempre que lo haga atendiendo los fines propios del recurso de casación por violación de la ley y que guarden relación con la sentencia impugnada en lo que hace a su formulación argumentativa, y con la controversia resuelta. Igualmente se señala como criterio para escoger entre los cargos que sustentan el recurso, los que guarden adecuada relación con la sentencia impugnada, con los fundamentos que le sirven de base, con la índole de la controversia específica mediante dicha providencia resuelta, con la posición procesal por el recurrente adoptada en instancia y, en general, con cualquiera otra circunstancia comprobada que para el propósito indicado resultare relevante.

e) En concepto de la Corte Constitucional, la “descongestión” que pretendió el Constituyente al conferir las precisas facultades extraordinarias de carácter legislativo, no sólo estaba constituída por el anhelo de obtener la simple disminución física del volumen de trabajo de los despachos judiciales, o la disminución del número de expedientes en trámite por los juzgados o tribunales; aquella comprende, además, otros elementos funcionales y orgánicos de suma trascendencia sobre la eficaz administración de justicia, que viene sufriendo desde hace varias décadas y por distintas razones de fuertes síntomas de retardo, de una afluencia anormal de negocios y de un desorbitado y desigual crecimiento frente a la misma estructura de la administración judicial, todo lo cual entorpecía su funcionamiento.

Esta previsión del Constituyente contenida en el literal e) del citado artículo transitorio 5o., a juicio de la Corte Constitucional, también comprende las regulaciones correspondientes al recurso de casación que se surte ante la Corte Suprema de Justicia en sus distintas Salas, cuando ésta actúa como tribunal especializado en dichas materias (art. 235 C.N.), siempre que se enderecen a procurar la citada descongestión de los despachos judiciales, tal y como resulta de este juicio de la Corte Constitucional.

f) Además, dicho enunciado implica el reconocimiento de causas de diversa índole y naturaleza que han incidido en el flujo normal de las actuaciones judiciales ante la demanda de soluciones a las controversias, entre las que se encuentran las dificultades que enervan el acceso a la justicia y limitan la unificación de la jurisprudencia.

En verdad, el Ejecutivo reconoció que una de las causas de “descongestión” que se debía remover era precisamente la que se generaba en la técnica especial de origen jurisprudencial que regulaba la procedencia de los recursos de casación y que hacía de este medio un instrumento complejo que dificultaba el acceso a la justicia y la producción de la jurisprudencia unificada en el orden nacional, que despejara dudas y abriera la posibilidad de la producción de más fallos y de que éstos, en los distintos niveles inferiores de la administración de justicia, estuvieran amparados por principios y reglas de interpretación y argumentación correspondientes con el sentir del máximo tribunal de la justicia ordinaria.

g) Desde sus orígenes en el derecho francés, del cual se recogió inicialmente la figura, el recurso de casación como medio “extraordinario” de impugnación de la estructura lógica interna de la decisión judicial vertida en una sentencia, tiene como fines primordiales unificar la jurisprudencia nacional, promover la realización del derecho objetivo y la reparación de los agravios inferidos a las partes por la decisión. En efecto, desde que se creó el instituto jurídico de la casación, a los altos tribunales o a las cortes encargadas de surtirlo, se les impuso la prohibición de “conocer” de los hechos del litigio fallado, y el deber de limitar su función judicial a controlar las formulaciones argumentales y las deducciones lógicas de la estructura racional de la sentencia, frente a la ley y al derecho.

Cabe señalar que el tribunal o la corte de casación debe por principio limitarse a verificar si los enunciados normativos contenidos en la regla jurídica han sido interpretados o aplicados correctamente por el juez de instancia y si en esta labor creadora de la vida del derecho, también propia y natural de los jueces funcionalmente inferiores, no se ha incurrido en violación de la ley sustancial; en este sentido dichas entidades no están habilitadas por regla general para constituirse en tercera instancia y por ello el legislador ha señalado un régimen preciso de causales que atienden de modo prevalente al examen de las argumentaciones internas de la providencia atacada en lo que hace a la formulación lógica frente a los supuestos de la ley sustancial que le sirve de fundamento.

En el caso de la Corte Suprema de Justicia de nuestro país, esta característica aparece reiterada por el constituyente al señalar en el artículo 235 numeral 1o. de la Carta que: “Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: 1. Actuar como tribunal de casación.....”.

Obviamente, el examen de esta última disposición admite que el Constituyente al señalar la función de la Corte Suprema de Justicia no incorporó un concepto vacío, neutro o abierto que pudiera ser colmado por la legislación o por la jurisprudencia o al que se le pudiesen atribuir notas, ingredientes o elementos de naturaleza diferente a las que integran dicho instituto, de tal manera que se alteraran completamente sus características, como por ejemplo convirtiéndose en recurso ordinario u otra instancia, o que pudiese ser adelantado de oficio; por el contrario, en juicio de la Corte Constitucional, si el Constituyente incorpora dicha noción, debe interpretarse que quiere que el legislador con sus regulaciones no altere de modo sustancial las nociones esenciales y básicas que integran dicho instituto, como las que

acaban de reseñarse

h) Del examen de las disposiciones acusadas se encuentra que no existe en este sentido alteración de las características propias de la institución de la casación y que la Corte Suprema de Justicia para el caso de los recursos de casación, no resulta transformada en tribunal de instancia como lo sostiene el actor; por el contrario, al conservarse las características de las causales de los recursos, ellas se mantienen, pues aquellas quedan contraídas en general a la demostración de la violación directa o indirecta de la ley sustancial, a la demostración de la falta de consonancia de la sentencia con los hechos, con las pretensiones de la demanda o con las excepciones que procedan, a la demostración de la existencia en la sentencia de resoluciones o declaraciones contradictorias; a la demostración de que la sentencia hace más gravosa la situación del apelante único, y a la demostración de haberse incurrido en la sentencia en alguna de las taxativas causales de nulidad del proceso.

La Corte Constitucional entiende que se trata, con carácter transitorio, de darle a través de las disposiciones acusadas mayor dinamismo, consistencia y utilidad a la función de unificar la jurisprudencia para permitir a los abogados, a los jueces y a los ciudadanos en general, saber cual es la doctrina vigente y aplicarla profusamente y de modo generalizado, sin estar sometidos a la innecesaria incertidumbre de los cambios y de los desarrollos sucesivos que, en cada caso, quieran introducir los distintos tribunales que no han tenido la posibilidad de conocer y reflexionar sobre las orientaciones interpretativas de aquel alto tribunal.”

Dado que la Corte estudió la norma hoy demandada, tanto por el aspecto de las facultades como por su contenido material, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional (art. 243 C.P.), que impide a la corporación volver sobre lo decidido. Sin embargo, el actor considera que ello no es así por cuanto el pronunciamiento antes transcrito se produjo cuando el ordenamiento parcialmente acusado (decreto 2651/91) tenía vigencia transitoria y no como legislación permanente, argumento que pasa a rebatirse.

## 1. Control constitucional de normas transitorias y de normas permanentes

Para efectos del control constitucional que compete ejercer a esta corporación, el carácter transitorio o permanente de la disposición u ordenamiento objeto de él, puede constituir un aspecto de fundamental importancia al momento de realizar el análisis o la confrontación de los preceptos respectivos frente al Estatuto Superior que, en ocasiones, puede incluso incidir en su constitucionalidad. Esto es especialmente claro cuando se trata del juzgamiento de normas dictadas por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades contenidas en los artículos 212, 213 y 215 de la Carta, que regulan los estados de excepción -conmoción interior, guerra exterior y emergencia económica, social y ecológica-, que lo autorizan para expedir normas destinadas única y exclusivamente a contrarrestar los hechos que dieron origen a la situación de anormalidad que se considera perturbadora de la vida comunitaria, situación que se asume transitoria y que, en consecuencia, transfiere ese carácter a la legalidad que la regula.

Dado que entre el régimen de normalidad y el de excepción, existen diferencias notables

que, en términos generales, se pueden sintetizar así: el de normalidad es un régimen de plenitud de garantías y el de excepción de restricciones, resulta apenas lógico afirmar que el juez constitucional al efectuar el análisis de la constitucionalidad de medidas adoptadas en uno u otro caso, lo haga desde ópticas distintas. En efecto: el juez constitucional no puede aplicar al legislador ordinario la misma comprensiva (y comprensible) benevolencia que usa a menudo para el legislador emergente, ya que éste cumple su función compelido por el afán de remover factores de crisis o desorden que imposibilitan o dificultan en extremo la vida comunitaria, de la cual él mismo, como gobernante, es supremo responsable. La mengua de ciertos bienes (las libertades y las garantías) que la propia Carta protege por lo valiosos, aparece entonces justificada por la necesidad inaplazable de restablecer el orden. Pero cuando es el legislador ordinario quien actúa, esas consideraciones no pueden tener ya operancia. De ahí que la Corte haya afirmado que “no es lo mismo verificar la constitucionalidad de unas normas cuando corresponden al ejercicio de atribuciones extraordinarias propiciadas por la declaratoria de un estado de excepción que examinarlas como disposiciones llamadas a regir de modo permanente, aunque su contenido material sea idéntico. Los criterios relativos al alcance de cada precepto varían de una hipótesis a la otra, de tal manera que no por haberse hallado exequible la norma de Estado de Sitio puede predicarse la exequibilidad de esa misma disposición cuando se la concibe como integrada al orden jurídico de normalidad y ha sido revestida de carácter permanente.”<sup>2</sup>

Bien distinto es el caso en que el propio legislador ordinario, en vista de una finalidad específica y transitoria, resuelve fijar a la ley un ámbito de validez temporal determinado, y luego juzga conveniente incorporarla al ordenamiento con carácter permanente. Lo que debe analizar, entonces, el juez constitucional es si la armonía de la ley con la Constitución dependía sólo de la finalidad transitoria que estaba llamada a alcanzar aquélla, o si más allá de esa circunstancia la ley apunta a un propósito que, independientemente de la temporalidad previamente determinada, pueda juzgarse permanentemente en armonía con la Carta. Si tal es el caso, la temporalidad o permanencia de la ley resulta irrelevante.

Ahora bien: no hay duda de que la fundamentación de la sentencia C-586/92, corresponde a esa situación y, en consecuencia, la cosa juzgada resulta incuestionable.

Siendo así, considera la Corte que en el presente caso la transitoriedad del precepto con que nació el decreto 2651/91 parcialmente acusado, en nada incide sobre la constitucionalidad del artículo 51, objeto de demanda, juzgado por la Corte en la sentencia C-586/92, pues además de que su contenido no ha sido modificado, tanto en esa época como hoy, que ha sido adoptado como norma permanente, debe ajustarse a las normas constitucionales que, dicho sea de paso, son las mismas que regían para ese momento. Distinto sería que las disposiciones constitucionales aplicables hubieran sido reformadas, pues ahí sí habría lugar a un nuevo examen.

En razón de lo anotado, la Corte ordenará que se esté a lo resuelto en el fallo antes citado, por existir cosa juzgada constitucional.

## VII. DECISION

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

RESUELVE:

Estar a lo resuelto en la sentencia C-586 de 1992 que declaró exequible el artículo 51 del decreto 2651 de 1991, adoptado como legislación permanente en virtud de lo dispuesto en el artículo 162 de la ley 446 de 1998.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

1 M.P. Fabio Morón Díaz

2 sent. C-07/93 M.P. José Gregorio Hernández Galindo