

Sentencia C-976/02

#### COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efectos

El efecto de cosa juzgada que ampara las sentencias proferidas por la Corte Constitucional encuentra su fundamento en el artículo 243 de la Constitución, e implica que tales providencias tienen carácter definitivo e incontrovertible, “de manera tal que sobre el tema tratado no puede volver a plantearse litigio alguno”. Asimismo, trae como consecuencia que ningún funcionario u organismo podrá reproducir las normas declaradas inexecutable por la Corte por razones de fondo, si permanecen en la Constitución los preceptos que fundamentaron dicha decisión.

#### COSA JUZGADA ABSOLUTA Y COSA JUZGADA RELATIVA-Distinción

La primera opera plenamente, precluyendo la posibilidad de interponer, con posterioridad a la sentencia, nuevas demandas de inconstitucionalidad contra las normas que han sido examinadas, si en la providencia no se indica lo contrario, y mientras subsistan las disposiciones constitucionales que fundamentaron la decisión. Por el contrario, la segunda, admite que, en el futuro, se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado.

#### COSA JUZGADA RELATIVA-Situaciones de operancia

#### COSA JUZGADA APARENTE-Alcance

Se configura cuando se trata de determinaciones carentes de toda motivación, o que recaigan sobre normas no demandadas y respecto de las cuales no se ha configurado, por su propia decisión, unidad normativa. Ello es consecuencia de que la Corporación carece de competencia para proferir un fallo en aquellos puntos que no fueron objeto de demanda, que en ningún momento fueron debatidos y en los cuales el Procurador General de la Nación no tuvo oportunidad de emitir concepto, ni los ciudadanos de impugnar o defender su constitucionalidad. Sólo en esos casos puede la Corte resolver de fondo sobre los asuntos que en un proceso anterior no fueron materia de examen, pues lo contrario implicaría tener por fallado lo que en realidad no se falló. Sería la renuncia de la Corte a su deber de velar por la prevalencia del derecho sustancial sobre aspectos puramente formales, y la elusión de la responsabilidad primordial que le ha sido confiada por el Constituyente.

#### COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Cesión gratuita de bienes fiscales en ocupación ilegal

Referencia: expediente D-4048

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 58 (parcial) de la Ley 9 de 1989 “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Julio Enrique Llinás Rojas

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., trece (13) de noviembre de dos mil dos (2002).

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 consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Julio Enrique Llinás Rojas solicita ante esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad del artículo 58 (parcial) de la Ley 9 de 1989 “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

### II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 38650 del once (11) de enero de 1989, y se subraya el aparte acusado,

“LEY 9 DE 1989

(Enero 11)

Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compraventa y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 58: Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al veintiocho (28) de julio de mil novecientos ochenta y ocho (1988). La cesión gratuita mediante escritura pública, se efectuará a favor de los ocupantes. Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados.

En ningún caso procederá la cesión anterior en el caso de los bienes de uso público ni en el de los bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o que presenten peligro para la población.”

### III. LA DEMANDA

El actor considera que el aparte acusado viola los artículos 13 y 51 de la Constitución. En cuanto a la violación del derecho a la igualdad, el demandante argumenta que la disposición permite un tratamiento discriminatorio pues al establecer una fecha límite para que los ocupantes ilegales de inmuebles de propiedad de entidades públicas, que sean bienes fiscales y para vivienda de interés social, puedan obtener a título gratuito la propiedad sobre los mismos, discrimina a las personas que hayan ocupado tales inmuebles con posterioridad al 28 de julio de 1998, quienes sólo podrían adquirir la propiedad de dichos inmuebles a título oneroso. Para el peticionario, esta situación es muy grave, especialmente debido a fenómenos como el desplazamiento forzado de personas, pues la actitud del Estado no se compadece de su situación.

De otro lado, para el demandante esta ley también genera discriminación ya que entre la adquisición por ocupación de un inmueble de interés social de propiedad de un ente estatal y uno de propiedad de un particular existe la diferencia del límite temporal establecido por la ley. Explica entonces que el ocupante de una vivienda de interés social, cuyo dueño sea un particular, puede obtener la propiedad de la misma por prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, con una posesión de 5 años, sin importar el momento en que haya iniciado la posesión.

En cuanto al segundo cargo, el accionante considera que el acceso a la vivienda digna es un derecho fundamental que puede hacerse efectivo si el Estado cuenta con los recursos necesarios para su materialización. En casos como el descrito por la norma acusada el Estado es dueño del predio ocupado y por tanto no faltan los recursos para hacer efectivo el derecho y la obligación de hacer la cesión gratuita del inmueble debería ser cumplida en forma inmediata e incondicional, por tanto no acepta la imposición de un límite temporal.

Agrega el demandante, que si fuese declarado inexecutable el aparte acusado no se generaría vacío jurídico ya que la norma aplicable sería el artículo 51 de la ley 9 de 1989 que establece como término de ocupación ilegal mínimo 5 años y para la ocupación con justo título el término sería de por lo menos 3 años. Tal norma sería aplicable en virtud de lo previsto en el artículo 5 del Código del Procedimiento Civil. Finalmente, el actor considera que no existe cosa juzgada, pues a pesar de que la Corte ya se pronunció sobre esta norma en la sentencia C-251 de 1996, en aquella ocasión se limitó a estudiar la supuesta violación al artículo 355 de la Constitución, por tanto, el cargo ahora es distinto y debe la Corte abordar su estudio.

### IV. INTERVENCIONES

#### Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico

Camilo Alfonso Herrera Urrego, en representación del Ministerio de Desarrollo Económico solicita a la Corte que declare nuevamente que la norma acusada se ajusta a la Constitución. Para el interviniente la demanda parte de una premisa errónea, pues el actor quiere asimilar los efectos y condiciones del artículo demandado, que regula la cesión gratuita de inmuebles fiscales por parte de las entidades nacionales, ocupados ilegalmente para vivienda de interés social antes del 28 de julio de 1988, con los requisitos establecidos en el artículo 51 de la misma ley para la prescripción adquisitiva extraordinaria u ordinaria de las viviendas de

interés social. Hace entonces un recuento de los requisitos para aplicar la citada disposición y aclara que la fecha límite corresponde al momento en que fue presentado el proyecto de ley que posteriormente se convertiría en la ley 9 de 1989, a fin de legalizar la situación de algunas personas que se encontraban como ocupantes ilegales. De otra parte, el ciudadano reitera que la prescripción de dominio de bienes inmuebles para vivienda de interés social es una institución distinta y los requisitos para que ella se presente también difieren, por tanto, no puede el actor confundir las dos instituciones y pedir una equiparación de su regulación.

Posteriormente cita el interviniente algunos extractos de sentencias que han estudiado o bien el asunto de la prescripción de bienes fiscales, o la norma acusada, para concluir la existencia de cosa juzgada. Con todo, solicita que la Corte declare “ajustado nuevamente a la Constitución Política” el aparte acusado.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 2932, recibido el 17 de julio de 2002, interviene en este proceso para solicitar que la Corte se esté a lo resuelto en la sentencia C-251 de 1996, mediante la cual declaró la exequibilidad del artículo 58 de la Ley 9 de 1989. Para el jefe del Ministerio Público ha operado el fenómeno de la cosa juzgada pues la Corte ejerció un control integral de la norma. Así, los principios de igualdad y el derecho a una vivienda digna fueron analizados en el fallo mencionado pues la Corte estudió la condición temporal al establecer que la misma simplemente se ocupaba de normalizar situaciones de hecho, pero sin estimular la ocupación ilegal. Todo ello obviamente se encaminaba a proteger el patrimonio estatal, garantizar la función social de la propiedad de los bienes fiscales, contribuir a la satisfacción del derecho constitucional a la vivienda digna y a una mejor planificación del desarrollo urbano permitiendo la realización de un derecho constitucional de grupos sociales que merecen especial protección estatal. Finalmente, la Vista Fiscal anota que la sentencia C-251 de 1996 no limitó los efectos del fallo y por tanto existe cosa juzgada.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241-4 de la Carta, ya que la disposición acusada hace parte de una ley de la república.

Asunto previo: Cosa juzgada

2.- Como el mismo actor lo anota en su demanda, la Corte Constitucional ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el artículo acusado a través de la sentencia C-251 de 1996. Con todo, considera que debe adelantarse un estudio de fondo por tratarse de una demanda que esgrime cargos distintos a los estudiados en aquella ocasión. Por su parte, la intervención del Ministerio de Desarrollo económico inicia con varias consideraciones que defienden la constitucionalidad de la norma y solicita que se declare nuevamente ajustada a la Constitución. Finalmente, el Procurador estima que existe cosa juzgada. Procederá entonces

la Corte a determinar si existe cosa juzgada o si debe adelantarse el estudio de constitucionalidad de la norma.

3.- El efecto de cosa juzgada que ampara las sentencias proferidas por la Corte Constitucional encuentra su fundamento en el artículo 243 de la Constitución, e implica que tales providencias tienen carácter definitivo e incontrovertible, “de manera tal que sobre el tema tratado no puede volver a plantearse litigio alguno” (sentencia C-397/95). Asimismo, trae como consecuencia que ningún funcionario u organismo podrá reproducir las normas declaradas inexequibles por la Corte por razones de fondo, si permanecen en la Constitución los preceptos que fundamentaron dicha decisión.

Esta disposición debe ser analizada y aplicada a la luz de cada fallo, pues la Corte, en virtud de su papel de guardiana de la integridad de la Constitución, determina los efectos de sus propias decisiones, en virtud de la “misión que le confía el inciso primero del artículo 241, de guardar la ‘integridad y supremacía de la Constitución’, porque para cumplirla, el paso previo e indispensable es la interpretación que se hace en la sentencia que debe señalar sus propios efectos”<sup>1</sup>.

4.- De allí proviene la distinción, trazada por la jurisprudencia constitucional, entre la cosa juzgada absoluta y la cosa juzgada relativa. La primera opera plenamente, precluyendo la posibilidad de interponer, con posterioridad a la sentencia, nuevas demandas de inconstitucionalidad contra las normas que han sido examinadas, si en la providencia no se indica lo contrario, y mientras subsistan las disposiciones constitucionales que fundamentaron la decisión. Por el contrario, la segunda, admite que, en el futuro, se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado. Sobre esta última posibilidad, la sentencia C-004 de 1993, explicó que la cosa juzgada relativa opera en dos tipos de situaciones:

a) cuando el estudio de exequibilidad de una norma se ha hecho desde el punto de vista formal, pues en el futuro pueden existir nuevos cargos por razones de fondo, respecto de los cuales no ha existido un pronunciamiento de la Corte Constitucional; y

b) cuando una norma se ha declarado exequible a la luz de un número limitado de artículos de la Constitución, y posteriormente es demandada por violar disposiciones de la Carta distintas a las estudiadas. Será procedente entonces una nueva demanda cuando la Corte misma, en el texto de la providencia, haya restringido los efectos de su decisión. En ese sentido se pronunció la Corte, en la sentencia C-037 de 1996 al interpretar el artículo 46 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y puntualizó que “mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta”. En resumen, existe una “presunción de control integral”, en virtud de la cual habrá de entenderse, si la Corte no ha señalado lo contrario, que la adopción de una decisión ha sido precedida por un análisis de la disposición acusada frente a la totalidad del texto constitucional, y que, por lo mismo, la providencia se encuentra amparada por la cosa juzgada absoluta.

Así, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación<sup>2</sup>, para determinar la existencia del fenómeno de la cosa juzgada constitucional el criterio básico es que mientras el fallo no determine lo contrario, la cosa juzgada es absoluta, situación que impide nuevos procesos en torno a normas que ya fueron materia de resolución definitiva.

5.- Con todo, a pesar de la excepción ya citada, puede existir otra, la llamada cosa juzgada aparente<sup>3</sup>. Esta se configura cuando se trata de determinaciones carentes de toda motivación, o que recaigan sobre normas no demandadas y respecto de las cuales no se ha configurado, por su propia decisión, unidad normativa. Ello es consecuencia de que la Corporación carece de competencia para proferir un fallo en aquellos puntos que no fueron objeto de demanda, que en ningún momento fueron debatidos y en los cuales el Procurador General de la Nación no tuvo oportunidad de emitir concepto, ni los ciudadanos de impugnar o defender su constitucionalidad. Sólo en esos casos puede la Corte resolver de fondo sobre los asuntos que en un proceso anterior no fueron materia de examen, pues lo contrario implicaría tener por fallado lo que en realidad no se falló. Sería la renuncia de la Corte a su deber de velar por la prevalencia del derecho sustancial sobre aspectos puramente formales (artículo 228 C.P.), y la elusión de la responsabilidad primordial que le ha sido confiada por el Constituyente (artículo 241 C.P.).

6.- Ahora bien, en el proceso que dio lugar a la sentencia C-251 de 1996, el actor demandó la totalidad del artículo 58 de la Ley 9 de 1989. Por tanto, la sentencia realizó consideraciones que respondían a un control integral del artículo acusado. Esto significa que el mencionado fallo se pronunció sobre todo el artículo que ahora es parcialmente demandado. Además, siguiendo el criterio establecido por la jurisprudencia de esta Corporación, la parte resolutive de la sentencia declaró la exequibilidad de la totalidad del artículo 58 de la Ley 9 de 1989 en los siguientes términos “Declarar EXEQUIBLE el artículo 58 de la Ley 9ª de 1989, siempre y cuando se entienda que el mandato de cesión gratuita no es aplicable a las sociedades de economía mixta en donde la participación estatal sea menor de la requerida para que tal sociedad sea asimilable a una empresa comercial e industrial del Estado.” La Corte concluye entonces que la cosa juzgada recae sobre la totalidad del texto y que en virtud de ello deberá estarse a lo resuelto en la sentencia C-251 de 1996.

RESUELVE:

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que la H. Magistrada doctora Clara Inés Vargas Hernández, no firma la presente sentencia por cuanto se encuentra en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

2 C-430 de 2001

3 Sentencia C-397 de 1995. MP José Gregorio Hernández Galindo, criterio reiterado en la sentencia C-700 de 1999.