

Sentencia C-987/10

NORMA QUE CALIFICA COMO EVENTUAL LA REVISION DE LOS FALLOS DE TUTELA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL-Existencia de cosa juzgada constitucional

Según la jurisprudencia de la Corte, el fenómeno de Cosa juzgada se configura bajo dos requisitos: (i) que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de la misma proposición normativa, ya estudiada en una sentencia anterior; y (ii) que se proponga dicho estudio por las mismas razones (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), ya estudiadas en una sentencia anterior. Esto es, sólo en presencia de estas dos condiciones se genera a su vez una obligación, cual es la de estarse a lo resuelto en la sentencia anterior.

ACCION DE TUTELA-Eventual revisión/REVISION FALLO DE TUTELA-Contenido y alcance

Referencia: expediente D- 8151

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 32 y 33 (parcial) del Decreto 2591 de 1991 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

Demandante: Luis Eduardo Cabrera Zuleta.

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., dos (2) de diciembre de dos mil diez (2010).

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 Luis Eduardo Cabrera Zuleta, interpuso acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 86 (parcial) de la Constitución Política y 32 y 33 (parcial) del Decreto 2591 de 1991 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada y se subrayan los apartes demandados.

DECRETO 2591 DE 1991

(Noviembre 19)

Diario Oficial No. 40.165 de 19 de noviembre de 1991

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades que le confiere el literal b) del artículo transitorio 5 de la Constitución Nacional oída y llevado a cabo el trámite de que trata el artículo transitorio 6, ante la Comisión Especial,

DECRETA:

CAPITULO I.

DISPOSICIONES GENERALES Y PROCEDIMIENTO

ARTICULO 32. TRAMITE DE LA IMPUGNACION. Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente.

El juez que conozca de la impugnación, estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo. El juez, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas y proferirá el fallo dentro de los 20 días siguientes a la recepción del expediente. Si a su juicio, el fallo carece de fundamento, procederá a revocarlo, lo cual comunicará de inmediato. Si encuentra el fallo ajustado a derecho, lo confirmará. En ambos casos, dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del fallo de segunda instancia, el juez remitirá el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

ARTICULO 33. REVISION POR LA CORTE CONSTITUCIONAL. La Corte Constitucional designará dos de sus Magistrados para que seleccionen, sin motivación expresa y según su criterio, las sentencias de tutela que habrán de ser revisadas. Cualquier Magistrado de la Corte, o el Defensor del Pueblo, podrá solicitar que se revise algún fallo de tutela excluido por éstos cuando considere que la revisión puede aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave. Los casos de tutela que no sean excluidos de revisión dentro de los 30 días siguientes a su recepción, deberán ser decididos en el término de tres meses.

III. LA DEMANDA

El demandante explica que tanto el artículo 32 como el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, hacen referencia al carácter eventual de la selección de las tutelas para revisión por parte de la Corte Constitucional. En efecto, el artículo 32 en mención hace referencia a la obligación del juez que conoce de la impugnación de la acción de tutela de enviar dicho fallo a la Corte Constitucional, con el fin de que este Tribunal considere su eventual selección para revisión. De otro lado, el artículo 33 referido describe parte del proceso que la Corte deberá adelantar para la selección de las tutelas que serán objeto de revisión, del cual se concluye por supuesto, que algunas tutelas no se seleccionarán.

En el anterior contexto el actor afirma que el hecho de que la revisión de los fallos de tutela sea eventual, es decir que se seleccionen sólo algunos fallos para revisar y otros no, implica una clara vulneración del principio de igualdad. Para el ciudadano demandante “todos los ciudadanos colombianos tenemos pleno derecho a exigir la revisión, sin exclusión de una tutela”.

La materialización de lo anterior –continúa- se da en dos ámbitos que lesionan de manera

grave la igualdad de los ciudadanos. De un lado, la consecuencia inmediata del mencionado carácter eventual, es que algunos ciudadanos sin justificación alguna se quedan sin que el máximo Tribunal Constitucional revise sus casos. Y de otro, que en casos con los mismos o similares supuestos fácticos no se garantiza que todos sean seleccionados o que todos sean excluidos, lo que de hecho pasa; y trae como ejemplo fallos de tutela que se han pronunciado sobre controversias respecto de los dictámenes de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez (JNCI), en los que según estadísticas de la propia Secretaría de la Corte Constitucional se han seleccionado tres (3), y se han excluido quinientos diez (510).

El ejemplo citado representa para el actor la desigualdad consecuente del carácter eventual de la selección para revisión, pues se pregunta el ciudadano por qué solo a tres (3) personas se les otorgó la posibilidad de que la Corte revisara sus discrepancias respecto de su dictamen emitido por la JNCI, y se excluyó a cientos de ellas de lo propio.

Por lo anterior solicita que se declare inexecutable la expresión “eventual”, contenida en la fase final del inciso segundo del artículo 32 del decreto 2591 de 1991, así como las dos primeras frases del inciso primero del artículo 33 del decreto 2591 de 1991, y la expresión “que no sean excluidos” contenida en la última frase del mismo artículo 33.

Lo último, con el fin de que el mencionado artículo 33 que de la siguiente manera:

ARTICULO 33. REVISION POR LA CORTE CONSTITUCIONAL. La Corte Constitucional designará dos de sus Magistrados para que seleccionen, sin motivación expresa y según su criterio, las sentencias de tutela que habrán de ser revisadas. Cualquier Magistrado de la Corte, o el Defensor del Pueblo, podrá solicitar que se revise algún fallo de tutela excluido por éstos cuando considere que la revisión puede aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave. Los casos de tutela que no sean excluidos de revisión dentro de los 30 días siguientes a su recepción, deberán ser decididos en el término de tres meses.

IV. intervenciones

1.- Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Mediante escrito allegado a la Secretaría General de esta Corporación, el 27 de julio de 2010, solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre los contenidos

demandados. Explica que “el actor más que expresar razones de inconstitucionalidad de las normas demandadas, expone criterios subjetivos sobre la forma como, en su parecer, y a la luz de principios, fines y derechos constitucionales, debería estar consagrado el ordenamiento jurídico en relación con la revisión de los fallos de tutela por la Corte Constitucional”; lo que sin duda no configura razones de inexequibilidad sino de inconveniencia.

No obstante lo anterior, el Interviniente afirma que si la Corte Constitucional encuentra que no hay lugar a la inhibición, entonces sobre los contenidos demandados por las razones que describen el cargo, se ha configurado cosa juzgada, a partir de las sentencias C-018 de 1993, C-054 de 1993 y C-1716 de 2000 mediante las cuales la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de los artículos 32 y 33 hoy acusados. Así, la intervención consigna in extenso los apartes de dichas sentencias en los se explica que ninguna cláusula constitucional establece la obligatoriedad de la selección de todas las tutelas para efectos de revisión, y por el contrario la misma Constitución establece que la revisión será eventual.

De otro lado, los mencionados precedentes explican que la eventualidad de la revisión no significa que la selección de casos para revisión sea al azar, sino que a la selección subyace un proceso de análisis a partir del cual se decide cuáles casos se revisan y cuáles no. De lo que se concluye que la selección de casos singulares no es un derecho de ninguna de las partes del proceso de tutela, ni tampoco de los jueces que los han decidido. De otro lado, la función integradora y unificadora de la jurisprudencia de la Corte Constitucional garantiza el respeto por el principio de igualdad, pues en virtud de él existe la obligación de aplicar la jurisprudencia constitucional a casos iguales.

Por lo anterior el Ministerio del Interior solicita que la Corte se esté a lo resuelto en las sentencias C-018 de 1993, C-054 de 1993 y C-1716 de 2000.

2. Intervención de la Academia colombiana de Jurisprudencia.

En escrito recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 27 de julio de 2010, la Academia colombiana de Jurisprudencia, en la que solicita a esta Corporación que declare exequible las normas demandadas.

El interviniente explica que la consagración del carácter eventual de la selección de fallos de

tutela, para revisión por parte de la Corte Constitucional, no sólo corresponde a la libertad de configuración legislativa, sino también al cumplimiento de un mandato constitucional. Afirmó textualmente: No se violó artículo alguno, por el contrario, se obedeció a la parte final del inciso 2 del artículo 86 de la C.P., que habla de ‘eventual revisión’, como existe en Tribunales Supremos de muchos países.”

De otro lado recalca que lo anterior tiene como fundamento establecer la revisión eventual como mecanismo de unificación y producción de jurisprudencia constitucional, y no la consideración de que se requiera una tercera instancia para la acción de tutela. Tanto es así –continúa- que recientemente el legislador dispuso la misma modalidad para el Consejo de Estado en relación con las acciones populares y de grupo.

3.- Intervención del Instituto colombiano de Derecho Procesal.

Mediante escrito allegado a la Secretaría General de esta Corte, el 30 de julio de 2010, el Instituto colombiano de Derecho Procesal solicitó a la Corte que declarara la exequibilidad de los apartes demandados o en su lugar se estuviera a lo resuelto en las sentencias C-018 de 1993 y C-1716 de 2000.

Para el Instituto interviniente, el actor confunde el hecho de que la Corte Constitucional decide de manera discrecional cuáles sentencias revisa y cuáles no.

4.-Intervención ciudadana.

El ciudadano Juan Sebastián Alejandro Perilla Granados, solicita a la Corte que declare la exequibilidad de las normas acusadas, aunque pide también que se analice en la parte motiva de la sentencia el funcionamiento interno del proceso de selección de fallos de tutela.

Explica el ciudadano que el sentido de la revisión de tutelas corresponde a la misión de nuestro tribunal constitucional de unificación jurisprudencial y el correspondiente establecimiento de precedentes, para lo cual no se requiere que la selección de fallos se disponga en todos los casos.

En este orden, recuerda que es la misma Constitución la que dispone que el carácter de revisión sea eventual, así que establecer una modalidad distinta como la que pretende el

demandante, implicaría vulnerar el artículo 86 Superior.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

De conformidad con los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, el Procurador General de la Nación rinde concepto de constitucionalidad número 5005 en el proceso de la referencia. La vista Fiscal solicita a la Corte Constitucional que se esté a lo resuelto en las sentencias C-018 de 1993 y C-1716 de 2000.

En opinión de la Vista Fiscal, el problema planteado por el actor, consistente en que se vulnera el principio de igualdad al permitir que se revisen sólo algunas tutelas y otras no, ya fue resuelto por la Corte en las sentencias mencionadas C-018 de 1993 y C-1716 de 2000, en sentido de declarar su exequibilidad. Por lo que es deber de este Tribunal aplicar el principio de stare decisis, ante la configuración del fenómeno de Cosa Juzgada.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta.

Problema jurídico

2.- El demandante considera que el contenido de los artículos 32 y 33 del Decreto 2591 de 1991 al disponer el carácter eventual de la selección de las tutelas para revisión por parte de la Corte Constitucional, es decir que se seleccionen sólo algunos fallos para revisar y otros no, implica una clara vulneración del principio de igualdad (art. 13 C.N).

En opinión del actor la vulneración se da en dos ámbitos que lesionan de manera grave la igualdad de los ciudadanos. De un lado, la consecuencia inmediata del mencionado carácter eventual, es que algunos ciudadanos sin justificación alguna “se quedan” sin que el máximo Tribunal Constitucional revise sus casos. Y de otro, que en casos con los mismos o similares supuestos fácticos no se garantiza que todos sean seleccionados o que todos sean excluidos,

lo que de hecho pasa; y trae como ejemplo fallos de tutela que se han pronunciado sobre controversias respecto de los dictámenes de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez (JNCI), en los que según estadísticas de la propia Secretaría de la Corte Constitucional se han seleccionado tres (3), y se han excluido quinientos diez (510).

Lo anterior -continúa- es una clara vulneración del principio de igualdad material, y por ello solicita que se declare inexecutable la expresión “eventual”, contenida en la fase final del inciso segundo del artículo 32 del decreto 2591 de 1991, así como las dos primeras frases del inciso primero del artículo 33 del decreto 2591 de 1991, y la expresión “que no sean excluidos” contenida en la última frase del mismo artículo 33.

3.- El Ministerio Público en un sintético concepto consignó que el problema planteado por el demandante ya fue resuelto por la Corte en las sentencias C-018 de 1993 y C-1716 de 2000, en el sentido de declarar su exequibilidad. Por lo que es deber de este Tribunal aplicar el principio de stare decisis, ante la configuración del fenómeno de Cosa Juzgada, y estarse a lo resuelto en las mencionadas providencias.

4.- Otros intervinientes solicitaron igualmente que la Corte resolviera estarse a lo resuelto en las sentencias C-018 de 1993 y C-1716 de 2000 por haberse configurado cosa juzgada en relación con las normas acusadas y el cargo planteado en la presente oportunidad. Otros, por su lado, solicitaron a esta Corporación declarar la exequibilidad de las disposiciones atacadas.

Los últimos explicaron en términos generales que la revisión en cuestión sea eventual y no obligatoria corresponde a la libertad de configuración legislativa. Agregaron que ninguna cláusula constitucional establece la obligatoriedad pretendida por el ciudadano demandante, de la selección de todas las tutelas para efectos de la revisión, y por el contrario la misma Constitución establece que dicha revisión será eventual (art. 86 C.N).

También expresaron que cuando el actor afirma que la luz de principios, fines y derechos constitucionales, debería estar consagrado en el ordenamiento jurídico en la revisión total y no parcial de los fallos de tutela por la Corte Constitucional, realiza juicios de conveniencia y no inconstitucionalidad. Y, cuando se refiere a la vulneración del principio de igualdad desconoce el hecho de que la revisión no es una tercera instancia y que el procedimiento de la acción de tutela contempla la posibilidad impugnación, por lo cual no se entiende cómo se

vulnera la garantía de controvertir el fallo de la acción de amparo. Lo que a su vez indica que el ciudadano no reconoce el sentido de la revisión por parte de la Corte Constitucional, cual es la producción y unificación de la jurisprudencia y no un análisis de juez de instancia.

5.- De conformidad con lo anterior, para la Sala el actor ha planteado un cargo de igualdad consistente en que la Corte Constitucional selecciona sólo algunos fallos de tutela para revisión y otros no, lo cual implica que no todos los ciudadanos demandantes en acciones de tutela cuentan con la garantía de que el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional revise sus casos, y además en muchos casos con similitudes fácticas se presenta la situación en la que algunos son revisados y el resto excluidos de la revisión. En opinión del actor, esto coloca a los ciudadanos demandantes de tutela cuyos casos no fueron seleccionados, en una situación desventajosa e injusta.

6.- De lo anterior se concluye en primer término que el actor ha logrado plantear un problema de constitucionalidad, a partir del cual se configura un cargo, en los términos planteados en el párrafo anterior por lo cual no procede la solicitud de los intervinientes que solicitan un pronunciamiento inhibitorio.

En segundo término, ante la conclusión de la mayoría de quienes intervinieron en el proceso, y así del Ministerio Público, sobre la existencia de cosa juzgada en relación con la norma y el cargo propuesto en la actualidad; antes de establecer si el actor tiene la razón o no, esta Sala Plena debe previamente determinar si sobre las normas acusadas, en relación con el cargo propuesto en la actualidad, la Corte ya se pronunció. Esto con fin de aclarar si existe Cosa Juzgada.

Para la anterior se recordará primero brevemente la descripción del fenómeno de la Cosa Juzgada en materia de control de constitucionalidad y luego de ello se estudiará si el problema propuesto en la presente oportunidad ya fue resuelto por esta Corte, y si ello es así se consignará qué términos se hizo.

Cosa Juzgada en materia de control de constitucionalidad

6.- En términos generales ha dicho la Corte Constitucional que existe Cosa Juzgada “...

cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a estudio...”¹. Frente a lo que al Juez constitucional no se le permite volver a estudiar la norma. Sin embargo, la Corte ha insistido también en que si en la declaratoria de exequibilidad se expresa la limitación de su pronunciamiento a los cargos estudiados, entonces la norma pueda ser considerada nuevamente en aquellos aspectos que no hicieron parte de los cargos del primer estudio².

De este modo, según la jurisprudencia de la Corte, el fenómeno de Cosa juzgada se configura bajo dos requisitos: (i) que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de la misma proposición normativa, ya estudiada en una sentencia anterior; y (ii) que se proponga dicho estudio por las mismas razones (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), ya estudiadas en una sentencia anterior. Esto es, sólo en presencia de estas dos condiciones se genera a su vez una obligación, cual es la de estarse a lo resuelto en la sentencia anterior³.

Configuración de Cosa Juzgada en el caso objeto de estudio.

7.- Ahora bien, como se dijo, siempre que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de la misma proposición normativa declarada exequible en una sentencia anterior, y se proponga dicho estudio por las mismas razones respecto del mismo referente constitucional, resulta prohibido para el juez constitucional realizar un nuevo pronunciamiento de constitucionalidad. Y, también se sostuvo más arriba que en la presente oportunidad según el demandante cuando la Corte revisa unos fallos de amparo y otros no, lo que se ha llamado carácter eventual de la revisión de acciones de tutela, se vulneraría el principio de igualdad pues los demandantes cuyos fallos no se seleccionan se verían desfavorecidos respecto de aquellos a quienes la Corte sí les revisa las decisiones.

8.- Sobre este asunto, y relación con las mismas disposiciones hoy acusadas, la Corte ya se ha pronunciado en sentencias C-018 de 1993 y C-1716 de 2000 así:

En primer término se ha dicho que “es más importante, en razón de su contenido y alcances, la revisión eventual que la obligatoria, porque justamente la labor de la Corte en materia de tutela es de orientación, consolidación de la jurisprudencia y pedagogía constitucional, todo lo cual se logra más eficientemente con unos fallos preseleccionados por su importancia y su carácter paradigmático, que con toda una suerte de sentencias obligatorias y numerosas, la

mayoría de las cuales terminarían siendo una repetición de casos idénticos, que convertirían a la Corte Constitucional en una tercera instancia ahogada en un mar de confirmaciones de sentencias.”⁴

9.- En este orden, en la sentencia C-1716 de 2000 se explicó lo siguiente:

“Cada uno de los fallos que llega a la Corte es estudiado, pero no todos ameritan revisión, y la razón es simple: la gran mayoría de ellos contiene decisiones de instancia que son correctas, y la protección de un derecho, o su negación, han sido ordenadas de acuerdo con la Carta y la jurisprudencia de esta Corporación. En esa medida, resultaría inoficioso, y contrario a los principios de igualdad, economía y eficiencia, que la Corte se pronunciara expresamente sobre cada uno de los casos que le son remitidos.

Con esta explicación se aclara entonces, el error en que incurre el demandante cuando estima que, al no pronunciarse la Corte sobre cada uno de los casos, se está aplicando la justicia selectiva y discrecionalmente, y nunca se sabrá si los jueces de instancia actuaron de acuerdo con la Constitución cuando profirieron aquellas decisiones que la Corporación no revisa profundamente; a través del mecanismo descrito, la Corte revisa a fondo cada una de las decisiones que a ella llegan y, si detecta la vulneración de algún derecho o principio fundamental, que no fue identificada por el juez de instancia, o la orden impartida por este último no restablece por completo los derechos vulnerados, retoma el caso y se pronuncia expresamente para subsanar el error.”

En el mismo sentido se sostuvo:

“El artículo 86 de la Constitución consagra la revisión eventual, por esta Corte, de las decisiones proferidas por los jueces en materia de tutela.

Se trata, a la luz del precepto superior, de un examen constitucional que recae sobre las providencias judiciales que han resuelto en materia de amparo. La Corte, que tiene a su cargo la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política, verifica la conformidad de esas determinaciones con los principios y fundamentos de la Constitución Política, con el objeto de unificar la jurisprudencia y para trazar pautas doctrinales que permitan la solución, con arreglo a los mandatos supremos, de posteriores casos, similares a los ya vistos.

En tal sentido, los casos concretos que los jueces de tutela ya han estudiado y sobre los cuales han proferido decisión, favorable o desfavorable a la protección pedida, no constituyen el motivo primario de la revisión constitucional. El objetivo del análisis que emprende la Corte es el de arrojar luz sobre el alcance y contenido sistemático de las normas fundamentales relativas a derechos de esa misma índole, formulando las directrices de interpretación y aplicación que han de ilustrar sucesivas decisiones judiciales. Ello, a propósito de los casos escogidos, que son paradigmas de los cuales parte la Corte para establecer su doctrina constitucional y la jurisprudencia.

Claro está, si el caso tomado por la Corte como ejemplo para sentar su doctrina ha sido resuelto en contravía de la Constitución, es preciso que corrija la providencia dictada y, asumiendo el papel de juez de tutela en concreto, disponga lo necesario para ajustar la decisión a la Carta Política.

La Corte ejerce por este camino una de las más importantes formas de control de constitucionalidad, que recae en principio sobre actos judiciales y que se proyecta, a través de la doctrina y la jurisprudencia que trace, sobre el futuro entendimiento y aplicación de la Carta, en procesos y actuaciones posteriores, por todos los órganos y funcionarios del Estado y por los particulares.

Así, pues, la revisión ante la Corte no es una instancia adicional a las ya surtidas ni constituye un momento procesal forzoso que pudiera tenerse como aplicable a todas las controversias de tutela.

Por tanto, la selección de casos singulares para revisión constitucional no es un derecho de ninguna de las partes que han intervenido en los procesos de amparo, ni tampoco de los jueces que acerca de ellos han resuelto.

La Corte Constitucional revisa esos fallos “eventualmente”, como lo dice la Constitución, es decir, puede no revisarlos, si no lo tiene a bien, y la decisión de no hacerlo es discrecional, de manera que no se quebranta derecho subjetivo alguno por decidir la Corte que se abstiene de escoger un determinado proceso con tal fin.

En esas ocasiones, el efecto jurídico de la no selección es concretamente el de la firmeza del fallo correspondiente, bien que haya sido de primera instancia, no impugnado, o de segundo

grado.”⁶

11.- Por último en la citada sentencia C-1716 de 2000, se sistematizaron las razones por las cuales el carácter eventual de la revisión de los fallos de tutela no vulnera el principio de igualdad y resulta acorde a la Constitución:

“...cada uno de los expedientes de tutela que se presenta en el país, es examinado por la Corte; cuando en el caso, por ejemplo, el juez de instancia ha estimado que las pretensiones del actor no proceden porque existe otro mecanismo para la solución de la controversia, la Corte no “pasa de largo”; ha reiterado “que frente al objetivo prevalente de asegurar el respeto a los derechos fundamentales por vía judicial, no es lo mismo cotejar una determinada situación con preceptos de orden legal, que compararla con los postulados de la Constitución. La existencia del medio judicial alternativo, suficiente para que no quepa la acción de tutela debe apreciarse en relación con el derecho fundamental de que se trata, no respecto a otros. Es necesario que el juez de tutela identifique con absoluta precisión, en el caso concreto cual es el derecho fundamental sujeto a violación o amenaza para evitar atribuirle equivocadamente una vía de solución legal que no se ajusta, como debería ocurrir, al objetivo constitucional de protección cierta y efectiva.”⁷ Es así como la Corte en revisión ha revocado innumerables fallos de instancia que negaban la protección por existencia de un medio judicial ordinario, pues resulta ineficaz,⁸ ya que la espera que tendría que soportar el afectado es excesiva, o el resultado previsible no compensa el daño sufrido en los derechos fundamentales del actor.⁹

En segundo término, el hecho de no pronunciarse de fondo sobre cada uno de los casos que se presenta en el país, no viola la igualdad pues, como se explicó anteriormente, no se justifica hacerlo en todos los casos, porque no todos están en idénticas o siquiera similares condiciones: algunos son fallados en contra de la Constitución o la doctrina de la Corte, y otros no y, por lo tanto, sólo los segundos merecen una nueva sentencia.

Tercero, cuando las pretensiones en un caso de tutela se desestiman por razón de existir un mecanismo ordinario idóneo para dirimir la controversia planteada por la demanda, y la Corte considera que la decisión se ajusta a derecho, no se viola derecho o principio alguno sino, por el contrario, se cumple la ley y se desarrolla la Constitución. Como se dijo anteriormente, la tutela tiene carácter subsidiario (art. 86 C.P. y art. 6 D. 2591) y por esta característica de su

naturaleza, sólo procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial apto para obtener la protección de su derecho. No es una instancia paralela ni adicional, ni puede ella suplantar los mecanismos especiales existentes, sino debe respetarlos, y es preciso que el juez reconozca que hay un procedimiento previsto por el legislador que impide la aplicación de la tutela, so pena de vulnerar la Constitución.

Esta Corte ha reiterado que el núcleo esencial del debido proceso consiste en el respeto de las formas propias de cada juicio; es “el conjunto de garantías que procuran la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten las formalidades propias de cada juicio y se logre la aplicación correcta de la justicia.

Para que la protección del debido proceso sea efectiva, es necesario que las pautas procesales estén previamente definidas por el legislador, pues, de lo contrario, la función jurisdiccional quedaría sujeta a la voluntad y arbitrio de quienes tienen la función de solucionar los conflictos de los asociados y de resolver sobre la interdependencia de sus derechos. La previa definición legal de los procedimientos que constituyen el debido proceso ha sido llamada por la Carta Fundamental como “formas propia de cada juicio”, y constituye la garantía de referencia con que cuentan las personas para determinar en qué momentos la conducta de los jueces o de la administración, se sale ilegítimamente de los cauces de la legalidad”.¹⁰ De tal manera que, cuando el juez y la Corte encuentran en la ley un mecanismo especial idóneo para restablecer el derecho del actor o hacer efectivas sus justas pretensiones, deben remitirlo a hacer uso de él, para preservar el orden jurídico y la especialidad de la jurisdicción, pero sobre todo, el debido proceso.

Las anteriores consideraciones aclaran las inquietudes del demandante sobre el proceso de selección de las tutelas en la Corte Constitucional, y refuerzan los argumentos expresados en su oportunidad sobre la exequibilidad de la palabra “eventual” que pertenece al artículo demandado.”

12.- Con base en los anteriores argumentos, tanto en la sentencia C-018 de 1993 como en la C-1716 de 2000 se resolvió declarar exequibles los artículos 32 y 33 del Decreto 2591 de 1991 en los siguientes términos:

C-018 de 1993:

Declarar EXEQUIBLE los artículos 1º, 2º, 6º (numerales 1º y 3º), 8º, 32, 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991, en los apartes en que fueron atacados, por los motivos expresados en su oportunidad.

C-1716 de 2000:

Declarar EXEQUIBLE el aparte acusado del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

Por todo lo anterior esta Sala Plena se estará a lo resuelto en las sentencias C-018 de 1991 y C-1716 de 2000, en las cuales se declararon exequibles los artículos 32 y 33 del Decreto 2591 de 1991, en su contenido normativo relativo al carácter eventual de la revisión de los fallos de tutela por parte de la Corte Constitucional.

VII. DECISION

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

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en las sentencias C-018 de 1993 y C-1716 de 2000, en las que se declararon EXEQUIBLES los artículos 32 y 33 del Decreto 2591 de 1991.

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

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia C – 774/01.

2 Sentencia C- 478/98.

3 A lo largo del estudio del fenómeno de Cosa Juzgada en materia de control de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte, se ha avanzado en el sentido de entender que en realidad no existen varias clases de cosa juzgada, sino distintos supuestos alrededor del cumplimiento de los dos requisitos mencionados. Por ejemplo, cuando la sentencia anterior ha declarado una exequibilidad, si se cumple (i) y no (ii), quiere decir que no hay cosa juzgada, y se presenta la situación que la Corte antiguamente llamó cosa juzgada

relativa. Pero, la designación anterior (cosa juzgada relativa) resulta contradictoria porque se afirma que no hay cosa juzgada, y a la vez que sí hay, pero relativa. Otras nociones como “cosa juzgada absoluta” y “cosa juzgada material”, tienden a confundir su efecto práctico, consistente en que la cosa juzgada en sí misma genera la prohibición de volver a estudiar una determinada disposición normativa, y la consecuente obligación de estarse a lo resuelto. Esto quiere decir que no hay distintos grados para la aplicación de esta prohibición y obligación. De otro lado esta perspectiva desde la que se analiza actualmente el fenómeno de la cosa juzgada en materia de control de constitucionalidad, ha seguido evolucionando en punto de explicar la posibilidad excepcional de volver a estudiar por los mismos cargos disposiciones jurídicas cuyos contenidos normativos han sido declarados exequibles. Esta posibilidad tiene como referente la ocurrencia de hechos relevantes que justifican un nuevo examen de las disposiciones ya estudiadas, en consideración a que el paso del tiempo puede sugerir la aparición de nuevas condiciones fácticas que sugieran la necesidad de que el juez de constitucionalidad revalúe los juicios que inicialmente utilizó para declarar la exequibilidad. Esto implica reconocer que en algunos juicios de control de constitucionalidad la evaluación de premisas fácticas ha sido relevante y en esa medida deberían tomarse en consideración los eventuales cambios que incidan en los efectos de las normas.

4 C-018 de 1993

5 C-1716 de 2000

6 Auto 027/98 MP José Gregorio Hernández Galindo. En este mismo sentido, ver la Sentencia T-424/95 MP Antonio Barrera Carbonell y el Auto 034/96 MP José Gregorio Hernández Galindo.

7 Sentencia T-190/99 MP Fabio Morón Díaz.

8 [Cita del aparte transcrito] La reiterada doctrina de la Corte en este tema es la siguiente: la calificación de idoneidad del medio de defensa ordinario disponible “es una condición indispensable para que el juez pueda estructurar sobre la base de su existencia la improcedencia de la acción. Recuérdese que la pretensión del Constituyente y, por tanto, la finalidad que debe perseguir la autoridad judicial al administrar justicia en sede de tutela es la certeza en la realización de los derechos cuya efectividad concreta se ve comprometida en el caso bajo examen, por encima de consideraciones de índole formal capaces de sacrificar el

contenido material de aquellos. El medio judicial de defensa en cuanto apenas sea un recurso formal, inasible y teórico, insuficiente o inadecuado para la realización verdadera del derecho fundamental, cede el paso a la acción de tutela como mecanismo de aplicación inmediata que restablece en el caso considerado y en relación con las circunstancias reales de personas concretas la vigencia de los preceptos constitucionales.” (Sentencia T593/92 MP José Gregorio Hernández Galindo).

9 [Cita del aparte transcrito] Por ejemplo, las sentencias T-572/92 MP Jaime Sanín Greffestein, T-043/93 MP Ciro Angarita Barón, T-199/93 MP Carlos Gaviria Díaz; T-420/93 MP Eduardo Cifuentes Muñoz; T-672/98 MP Hernando Herrera Vergara, T-190/99 MP Fabio Morón Díaz, T-293/93 y T-663/97 MP Alejandro Martínez Caballero, T-106/93 y Su-169/99 MP Antonio Barrera Carbonell.

10 [Cita del aparte transcrito] Sentencia Su-429/98 MP Vladimiro Naranjo Mesa.