

Sentencia No. T-123/96

RECURSO DE SUPLICA CONTRA SENTENCIAS DE SECCION QUINTA DEL CONSEJO DE ESTADO-
Procedencia/ORDEN JURIDICO VIGENTE-Aplicación

Cuando se interpuso el recurso de súplica contra la sentencia del Consejo de Estado se encontraba vigente el artículo del C.C.A., según el cual no era procedente el recurso extraordinario de súplica contra las providencias proferidas por dicha sección. En tal virtud, dicha norma podía ser aplicada por la mencionada corporación, pues la declaratoria de inexequibilidad de dicha disposición sólo tiene efectos hacia el futuro. El Consejo de Estado optó por aplicar una disposición que se hallaba vigente, con argumentos serios, objetivos y razonados que para la Corte son atendibles, y justificados para la época en que se produjo la decisión, cuando aún la Corte no se había pronunciado sobre la inexequibilidad de la referida norma.

VIA DE HECHO-Inexistencia por inexequibilidad posterior de norma/EXCEPCION DE
INCONSTITUCIONALIDAD-No aplicación frente a inexequibilidad posterior de norma

La circunstancia de que la Corte Constitucional posteriormente hubiera declarado inexecutable el artículo del C.C.A., no puede servir de sustento para estructurar o configurar la vía de hecho alegada, por la circunstancia de que el Consejo de Estado debió haber aplicado la excepción de inconstitucionalidad de dicha norma, porque la decisión de la Corte no puede ser aplicada retroactivamente al momento en que se adoptaron las referidas decisiones, mas aún cuando ella misma fijó sus efectos hacia el futuro. La circunstancia de que el Consejo de Estado no hubiera aplicado la excepción de inconstitucionalidad, no configura una vía de hecho, pues, el Consejo de Estado fundado en razones que se estiman válidas estimó dentro del margen de la autonomía y de la independencia judicial que le es propia, que dicha norma se encontraba vigente y no apreció prima facie que ella fuera incompatible con la Constitución. Por lo demás, no resultaría congruente que la Corte en sentencia haya determinado que sus efectos sólo operan en relación con las sentencias que profiera la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a partir de la notificación de aquélla y que por otra parte, considere que el Consejo de Estado incurrió en vía de hecho cuando aplicó la norma antes de haberse proferido el fallo de inexequibilidad y

cuando ésta obviamente se hallaba vigente.

Ref.: Expediente No. 84923.

Peticionario: Zamir Eduardo Silva Amin.

Tema:

Improcedencia del recurso extraordinario de súplica contra las sentencias de la Sección Quinta del Consejo de Estado proferidas con anterioridad a la notificación de la sentencia C-005/96.

No existe la vía de hecho cuando la autoridad judicial se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad, fundada en consideraciones que se juzgan objetivas y razonables.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá D.C., a los veintidós (22) días del mes marzo de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz, revisa el proceso de la acción de tutela presentada por Zamir Eduardo Silva Amin, contra el Consejo de Estado, según la competencia de que es titular con fundamento en los arts. 86 inciso 2° y 241 numeral 9° de la Constitución, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES.

1. Los hechos.

Manifiesta el señor Zamir Eduardo Silva Amin, que en los pasados comicios electorales de marzo de 1994, la Circunscripción electoral de Boyacá eligió seis Representantes a la Cámara, en dicha elección se presentó como candidato a dicha Corporación, habiendo ocupado la lista que encabezó el séptimo lugar en el escrutinio correspondiente. Ninguna de

las listas obtuvo el cociente, por lo que se declararon elegidos los candidatos que encabezaron las seis primeras listas en el orden correspondiente a sus residuos.

Posteriormente el Dr. Héctor Pablo Ramírez Sandoval y el accionante se hicieron coadyuvantes en el proceso electoral número 1108, instaurado por Ricardo Agudelo Sedano, por compartir íntegramente el interés directo en el resultado del proceso.

La Sección Quinta de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de octubre 31 de 1994 decidió declarar la nulidad del acto electoral en lo que se refería a la elección del Representante a la Cámara por Boyacá que encabezó la lista que ocupó el sexto lugar en los escrutinios, pero se abstuvo de decretar la práctica de un nuevo escrutinio y por lo tanto de una nueva elección, llamando a ocupar la curul al siguiente no elegido en la lista, como si se tratara de una falta absoluta y no de una declaratoria de nulidad de una elección hecha con fundamento a una causal de inelegibilidad.

Contra esa sentencia se interpuso el recurso de súplica ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, - recurso que había sido declarado exequible por la sentencia C-104/93 de la Corte Constitucional, - por considerar que se había violado la jurisprudencia de la Corporación, proferida antes y después de la Constitución de 1991, en relación con la noción de nulidad y con los efectos de la declaratoria de nulidad de un acto electoral, así como de la forma como se deben llenar las faltas absolutas de los Congresistas cuando se produce una declaratoria de nulidad de una elección.

La Sección Quinta por medio de auto de noviembre 25 de 1994, denegó por improcedente el recurso de súplica, y posteriormente en auto de enero 20 de 1995 negó también el recurso de reposición interpuesto contra el primer auto.

Afirma el peticionario que en ninguno de los autos a que hace referencia se hace comentario de los efectos obligatorios de la cosa juzgada de carácter constitucional contenidos en la sentencia C-104/93, que declaró la exequibilidad del artículo 21 del Decreto 2304 de 1989, según la cual el recurso extraordinario de súplica procede, sin excepción, contra todas las sentencias proferidas por las distintas Secciones de Consejo de Estado, por constituir una expresión de la Carta Política, y ser el único mecanismo que garantiza la uniformidad de la jurisprudencia y la seguridad jurídica dentro del Estado Social de Derecho.

2. Las pretensiones.

Solicita el accionante se le tutele su derecho fundamental al debido proceso, a la igualdad y de acceso a la justicia, que se le desconoció por la vía de hecho judicial en que incurrió el Consejo de Estado al expedir, a través de su Sala Plena, las providencias de julio 25 y septiembre 12 de 1995, por medio de las cuales declaró bien denegado el recurso extraordinario de súplica interpuesto contra la sentencia de octubre 31 de 1994, proferida por la Sección Quinta de la mencionada Corporación.

II. ACTUACION PROCESAL.

1. Primera instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá negó la tutela impetrada, por considerar que el carácter residual de esta acción le impide ser una instancia más que permita juzgar cuestiones propias de procedimientos ordinarios.

Lo que se ataca con la tutela son los argumentos expuestos en providencias dictadas por el Consejo de Estado, que difieren de los del accionante y por lo tanto, necesariamente suponen un juicio de valor que convertiría la tutela en un recurso extraordinario más para resolver lo resuelto por la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo, lo que contrariaría la organización constitucional de la Rama Judicial del Poder Público.

No identifica el Tribunal un error absoluto y protuberante que convierta las decisiones del Consejo de Estado en una cuestionable desviación del ordenamiento jurídico administrativo, máxime cuando tal Corporación reitera su posición hermenéutica en torno a la imposibilidad del recurso de súplica contra sentencias electorales, que por ser ciertamente razonables impide que se revise o juzgue por el camino de tutela.

2. Segunda instancia.

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia decide confirmar el fallo recurrido con fundamento en las siguientes consideraciones:

- Cuando la transgresión del derecho fundamental al debido proceso se vincula con una providencia judicial, no resulta procedente la tutela, a partir de la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, en razón de los principios de intangibilidad de la cosa juzgada y del ejercicio autónomo del poder judicial; no obstante, frente a una eventual actuación arbitraria o caprichosa, que constituya una vía de hecho por parte del funcionario judicial, procede la acción de manera excepcional.

- El objeto de la acción de tutela no estriba solamente en la pretensión de que se emita un juicio de valor sobre los proveídos dictados por el Consejo de Estado, sino también en demostrar que los fundamentos jurídicos planteados en los autos que le negaron el recurso de súplica, no tienen ninguna solidez jurídica, por corresponder a hipótesis jurídicas previstas para interpretar la ley o dirimir conflictos sobre la vigencia de disposiciones legales.

- La valoración de las pruebas y la aplicación del derecho son competencia del juez y de las instancias judiciales superiores llamadas a decidir los recursos que de conformidad a la ley puedan interponerse contra autos y demás providencias, cada uno dentro de su órbita de competencia, es autónomo e independiente de adoptar su decisión sometido únicamente al imperio de la Ley.

- No se aprecia en las providencias que negaron la concesión del recurso de súplica que se haya incurrido en vía de hecho alguna, ni que la negativa hubiera obedecido al mero capricho de los funcionarios que las profirieron, ya que para tal efecto se consignaron razonables argumentos como fundamento de sus decisiones.

- Está absolutamente prohibido al Juez de instancia en las acciones de tutela efectuar pronunciamientos sobre la apreciación de la ley, su sentido, su alcance para efectos de aplicarla a un caso concreto, menos aún, convertirse en un árbitro para señalar cual de las dos tesis en punto de la procedencia del recurso extraordinario de súplica debe aplicarse en este caso.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. El recurso extraordinario de súplica.

1.1. Antecedentes.

“Las cuatro salas o secciones de lo contencioso administrativo funcionarán separadamente en el conocimiento de los respectivos negocios, salvo cuando se trate de modificar alguna jurisprudencia, caso en el cual lo harán separadamente, previa convocatoria hecha por la sala o sección que esté conociendo del asunto”.

No obstante la existencia de dicha norma, las diferentes secciones de lo contencioso administrativo producían cambios de jurisprudencia mediante providencias interlocutorias o sentencias, sin observar el procedimiento antes indicado, esto es, sin la intervención de la sala plena. Con el fin de remediar esta situación el art. 2 de la ley 11 de 1975 creó el recurso extraordinario de súplica en los siguientes términos:

“Habrá recurso de súplica ante la Sala Plena de lo Contencioso respecto del auto interlocutorio o de la sentencia dictados por una de las secciones en los que, sin la previa aprobación de la Sala Plena, se acoja doctrina contraria a alguna jurisprudencia.

En el escrito en el que se proponga el recurso se indicará precisamente la providencia en donde conste la jurisprudencia que se reputa contrariada. El recurso podrá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes al de la notificación del auto o del fallo”.

Mediante el artículo 268 del decreto ley 01 de 1984 -Código Contencioso Administrativo- se derogó la ley 11 de 1975. Pero las normas de esta ley recobraron plena vigencia al declararse la inexecuibilidad de aquél, mediante la sentencia del 30 de agosto de 1984 proferida por la Corte Suprema de Justicia.

En virtud del artículo 6 de la ley 14 de 1988 se integró y señaló competencia a la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo en materia electoral. Dicha norma en lo pertinente expresa:

“El artículo 231 del Código de lo Contencioso Administrativo que había sido subrogado por el artículo 67 de la Ley 96 de 1985, quedará así:

“Artículo 231. Reparto en el Consejo de Estado. El Consejo de Estado tramitará y decidirá todos los procesos electorales de su competencia a través de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo integrada por cuatro (4) Magistrados.

Contra las sentencias de la Sección Quinta no procederá ningún recurso ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (subraya la Sala)

(.....)

El art. 21 del Decreto 2304 de 1989, que introdujo diferentes reformas al Código Contencioso Administrativo, modificó el art. 130 de éste de la siguiente manera:

“Artículo 130.- Subrogado. D.E. 2304/89, art. 21. Recursos extraordinarios y asuntos remitidos por las secciones. Habrá recurso de súplica, ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, excluidos los consejeros de la sala que profirió la decisión, contra los autos interlocutorios o las sentencias proferidas por las secciones cuando sin la aprobación de la Sala Plena, se acoja doctrina contraria a la jurisprudencia de la corporación.

En el escrito en que se interponga el recurso se indicará, en forma precisa, la providencia en donde conste la jurisprudencia que se repute contrariada. El recurso podrá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes al de la notificación del auto o de la sentencia.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo conocerá del recurso extraordinario de revisión, excluidos los consejeros de la sala que profirió la decisión, contra las sentencias dictadas por las secciones.

Las secciones conocerán del recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia proferidas por los tribunales.

A la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo le corresponde decidir los asuntos que le remitan las secciones, por su importancia jurídica o trascendencia social, si por estimar fundado el motivo, resuelve asumir competencia”.

2. La sentencia C-104/93 de la Corte Constitucional.

Mediante la sentencia C-104/931 la Corte Constitucional declaró exequibles los incisos 1 y 2 del art. 130 del C.C.A., que habían sido modificados por el art. 21 del Decreto 2304 de 1989. Entre los diferentes argumentos consignados en dicha sentencia para avalar la constitucionalidad del recurso extraordinario de súplica se destacan los que a continuación se consignan:

“2. De la competencia y funcionamiento del Consejo de Estado:

Dice así el numeral primero del artículo 237 de la Constitución Política:

Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:

1. Desempeñar las funciones del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, conforme a las reglas que señale la Ley.

“En primer lugar, en cuanto a las funciones, se observa que el carácter de tribunal supremo de lo contencioso administrativo le es conferida por la Carta al Consejo de Estado, mas no a una de sus salas o secciones”.

“Además la propia Constitución remite a la ley la regulación del desempeño de dichas funciones. Y tal precepto es justamente desarrollado por la norma objeto de estudio, esto es, por el artículo 130 del código contencioso administrativo”.

“Por tanto, si el recurso de súplica está consignado en una norma con fuerza de ley y si la Constitución remite a la ley la forma como el Consejo de Estado ejercerá sus competencias judiciales, no queda sino colegir, en sana lógica, que el recurso de súplica se aviene a la preceptiva superior”.

“Es más, el recurso de súplica es un desarrollo de la Carta toda. En efecto, el recurso de súplica canaliza los siguientes derechos de la Constitución: la efectividad de los derechos humanos (2°), el principio de igualdad en la aplicación de la ley (13), el derecho a impugnar la sentencia condenatoria (29), el carácter de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo que posee el Consejo de Estado (237) y su funcionamiento en salas (236), como bien lo anotó la vista fiscal, cuyo concepto aquí se comparte, además del derecho al acceso a la administración de justicia (228)”.

“En segundo lugar, en relación con el funcionamiento del Consejo de Estado, la Corte Constitucional se pregunta ¿cómo lograr la uniformidad de la jurisprudencia de la jurisdicción contencioso administrativa? La respuesta no es otra que mediante el recurso de súplica. Es por ello, de nuevo, que para esta Corporación el artículo 21 incisos primero y segundo del Decreto 2304 de 1989 se aviene a la Constitución. Además el juez plural, en este caso el Consejo de Estado, es uno solo. La división en salas y secciones obedece a una distribución

del trabajo. De ahí la existencia de procedimientos que pretendan unificar la jurisprudencia y evitar decisiones diferentes frente a casos similares. En otras palabras, el objetivo último del recurso de súplica consiste en la garantía de que sin la aprobación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no es posible acoger doctrina contraria a la jurisprudencia de la Corporación”.

3. La sentencia C-005/96 de la Corte Constitucional.

El ciudadano Zamir Silva Amin, la misma persona que promovió la acción de tutela, demandó ante la Corte Constitucional la declaración de inexecutable del inciso 2 del art. 231 del C.C.A., modificado como se dijo antes por el art. 6 de la Ley 14 de 1988, el cual había establecido la improcedencia del recurso de súplica contra las sentencias de las Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Observa la Sala cierta similitud entre los argumentos expuestos en la petición de tutela y los que se consignaron en la demanda de inconstitucionalidad. En efecto, en ésta se plantea como argumento de inconstitucionalidad la derogatoria de la norma demandada por el art. 21 del decreto ley 2304 de 1989, que corresponde al art. 130 del C.C.A., el cual igualmente se esgrime para sustentar la violación del derecho fundamental al debido proceso, con motivo de la expedición de las providencias judiciales impugnadas por la vía de la tutela.

La Corte en la sentencia C-005/962, declaró inexecutable la norma acusada por considerarla violatoria del principio de igualdad, al “excluir un recurso respecto de ciertas personas -en el caso presente de las que litigan en la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado solamente por hacerlo allí y no en otra sección-, sin que la diferenciación establecida obedezca a motivos justos razonables y proporcionales”.

Igualmente, en dicha sentencia la Corte se ocupó de analizar el punto planteado por el actor referente a la derogación del inciso 2 del art. 231 del C.C.A., así:

“Se trata de definir si, como afirma el actor, el artículo 21 del Decreto 2304 de 1989 (130 del C.C.A.) derogó tácitamente el inciso 2º del artículo 231 del Código Contencioso Administrativo tal como había quedado al expedirse el 6º de la Ley 14 de 1988”.

“Nótese que, mientras el artículo 231 del Código Contencioso Administrativo excluyó el

recurso de súplica en cuanto a las sentencias proferidas por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el artículo 21 del Decreto 2304 de 1989, que modificó el 130 del mismo Código, consagró ese recurso extraordinario, sin introducir distinción alguna entre las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, “contra los autos interlocutorios o las sentencias proferidas por las secciones cuando, sin la aprobación de la Sala Plena, se acoja doctrina contraria a la jurisprudencia de la Corporación”.

“Para el demandante la norma que ataca es insubsistente por cuanto su contenido se opone a lo preceptuado por disposición especial y posterior”.

“Ello sería cierto si, aceptando en gracia de discusión que la norma especial entre las dos objeto de comparación fuera la del artículo 130 del Código Contencioso Administrativo, pudiera establecerse que materialmente resultaba del todo nueva y que, en consecuencia, correspondía a la voluntad del legislador, a partir de su vigencia, la eliminación de las normas especiales anteriores que consagraban excepciones en cuanto a la procedencia del recurso extraordinario de súplica del que se viene hablando”.

“No obstante, basta examinar -como el mismo actor lo propone- el contexto de la Ley 14 de 1988, en cuyo artículo 6º se introdujo la disposición impugnada, que exceptuó a las sentencias proferidas por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del recurso extraordinario de súplica, para comprender que en ese mismo estatuto (artículo 3º) se consagró, a la par con la excepción, una regla general exactamente igual a la posteriormente plasmada en el artículo 7º del Decreto 2288 de 1989, expedido y en vigor desde el mismo día en que entró a regir el artículo 21 del Decreto 2304 de 1989 (actual artículo 130 del Código Contencioso Administrativo): la de que a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo le corresponde, como una de sus funciones especiales, la de “resolver los recursos extraordinarios que sean de su competencia”.

“Por supuesto, mirada la normatividad consagrada en la Ley 14 de 1988 y en los decretos 2288 y 2304 de 1989 como un todo sistemático y armónico, resulta perfectamente lógico, sin perjuicio de la subsistencia de la norma especial del precepto acusado, que se previera en el artículo 130 del Código Contencioso Administrativo el recurso de súplica para la generalidad de los autos interlocutorios y sentencias proferidas por las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, excluidos los fallos que dicha disposición

especial exceptuó”.

“El artículo 2º de la Ley 153 de 1887 dice que la ley posterior prevalece sobre la anterior y que en caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, se aplicará la ley posterior”.

“Ese principio debe entenderse en armonía con el plasmado en el artículo 3º Ibídem, a cuyo tenor se estima insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior se refería”.

“El artículo 5º de la Ley 57 de 1887 estableció con claridad que la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general”.

“De lo dicho se deduce también que si se tienen dos normas especiales y una de ellas, por su contenido y alcance, está caracterizada por una mayor especialidad que la otra, prevalece sobre aquélla, por lo cual no siempre que se consagra una disposición posterior cuyo sentido es contrario al de una norma anterior resulta ésta derogada, pues deberá tenerse en cuenta el criterio de la especialidad, según los principios consagrados en los artículos 3º de la Ley 153 de 1887 y 5º de la Ley 57 del mismo año”.

“En otras palabras, viniendo al caso en controversia, para que la disposición demandada pudiera entenderse derogada, con arreglo a los precedentes principios, por la consagrada en el actual artículo 130 del Código Contencioso Administrativo, se requeriría que esta última disposición así lo hubiera declarado (derogación expresa) o que, siendo ambas de la misma especialidad, resultaran entre sí incompatibles, por lo cual se preferiría la especial posterior (derogación tácita), o que mediante el precepto invocado se hubiera regulado íntegramente la materia”.

“Repárese, entonces, en que el artículo 130 del Código Contencioso Administrativo no derogó expresamente la norma impugnada; en que, no siendo ambas de la misma especialidad - pues el ámbito de aplicación de la posterior es mucho más amplio en cuanto cubija a todas las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en tanto que la demandada tan sólo alude a las sentencias de la Sección Quinta-, no son entre sí incompatibles si se toma la disposición especial del artículo 231 C.C.A. como una excepción a

la regla general del 130 Ibídem, por lo cual no se produjo tampoco una derogación tácita; y en que no se puede afirmar que el Decreto 2304 de 1989 reguló íntegramente la materia, como quiera que apenas introdujo algunos cambios en la normatividad del Código Contencioso Administrativo adoptado por Decreto Ley 01 de 1984”.

“Se anticipa la Corte a dilucidar el problema relativo a la comparación entre los dos artículos que enfrenta el demandante, en su condición de integrantes de un mismo Código”.

“Según el artículo 5º de la Ley 57 de 1887, cuando dos disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallen en un mismo Código, preferirá la consignada en el artículo posterior”.

“El precepto acusado (artículo 130 del Código Contencioso Administrativo) es indudablemente anterior al 231 Ibídem, que el actor señala como norma derogatoria, por lo cual a primera vista prevalecería la segunda disposición mencionada”.

“No se pierda de vista, sin embargo, que la aludida regla tiene lugar tan sólo cuando, como lo dice su encabezamiento, “en los códigos que se adopten se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí” (subraya la Corte)”.

“Y ocurre que las normas de los artículos 130 y 231 del Código Contencioso Administrativo no son incompatibles, pues no repugnan necesariamente la una a la otra, sino que son complementarias y pueden ser armonizadas sobre la base de que la una consagra una regla general y la otra un mandato excepcional”.

“Agréguese a ello que, según antes se explica, las dos normas no tienen “la misma especialidad”, como lo exige el artículo 5º de la Ley 57 de 1887 para que tenga lugar la regla en comento, pues ya se ha visto que la del 130 tiene un alcance especialísimo respecto del 231”.

“Así, pues, está vigente el precepto demandado”.

“Ahora bien, el actor invoca en apoyo de su tesis la Sentencia C-104 del 11 de marzo de 1993, proferida por esta Corte, mediante la cual se declaró exequible el artículo 21 del Decreto Ley 2304 de 1989. Pero del enunciado fallo apenas resulta que la norma se ajusta a la Constitución Política, sin que ello signifique descalificación del precepto consagrado en el

artículo 231 del Código Contencioso Administrativo, que ni siquiera es mencionado y mucho menos analizado en la providencia”.

“El aludido fallo únicamente recayó sobre el artículo entonces demandado y mal puede hablarse de cosa juzgada constitucional implícita en cuanto a la disposición ahora acusada ni respecto de su insubsistencia”.

4. El caso concreto.

Considera el peticionario que a través de las providencias interlocutorias mencionadas se le negó el recurso extraordinario de súplica, oportunamente interpuesto contra la sentencia del 31 de octubre de 1994 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, y que ello comporta una vía de hecho judicial que viola sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al acceso a la justicia.

La tutela contra la acción u omisión de los funcionarios judiciales es una cuestión que ha quedado definida y consolidada en la constante jurisprudencia de la Corporación, a través de diferentes sentencias de las Salas de Revisión de Tutelas, que han seguido los derroteros trazados en las sentencias C-543 del 1 de octubre de 1992, en el sentido de que la tutela como mecanismo de protección de los derechos constitucionales fundamentales amenazados o vulnerados por dicha causa, opera cuando el juez omite o dilata injustificadamente la adopción de un acto procesal o la actuación judicial constituye una vía de hecho o se expide una decisión judicial que puede generar un perjuicio irremediable a las partes o a terceros. Con respecto a las providencias judiciales la vía de hecho aparece cuando una autoridad que ejerce función jurisdiccional adopta una decisión que rebasa todos los límites de la legalidad, es decir, que carece de un fundamento serio, objetivo y razonable y obedece a su sola voluntad, capricho o arbitrio. La decisión desprovista de toda legalidad y con la mera apariencia de providencia judicial, y por consiguiente desnaturalizada, es apreciada o es valorada en su materialidad, como un simple hecho.

Es indudable que cuando se interpuso el recurso de súplica contra la sentencia del 31 de octubre de 1994 de la Sección Quinta del Consejo de Estado se encontraba vigente el inciso 2 del art. 231 del C.C.A., según el cual no era procedente el recurso extraordinario de súplica contra las providencias proferidas por dicha sección. En tal virtud, dicha norma podía ser aplicada por la mencionada corporación, pues la declaratoria de inexecutable de dicha

disposición sólo tiene efectos hacia el futuro, como lo precisó la Corte en la aludida sentencia C-005/96, en cuya parte resolutive expresó:

“Los efectos de la inexequibilidad declarada se extenderán únicamente a las sentencias que profiera la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado a partir de la notificación del presente fallo”.

En las providencias impugnadas a través de la tutela el Consejo de Estado optó por aplicar una disposición que se hallaba vigente, con argumentos serios, objetivos y razonados que para la Corte son atendibles, y justificados para la época en que se produjo la decisión, cuando aún la Corte no se había pronunciado sobre la inexequibilidad de la referida norma. En efecto, dijo el Consejo en la providencia del 25 de junio de 1995:

“Ha sido constante preocupación del Legislador la de darle celeridad y certeza a los procesos electorales y por ello siempre los ha sujeto a normas especiales y no al trámite ordinario; manifestaciones en este sentido ha sido el estricto cumplimiento de los términos, la restricción de los incidentes, la simplificación del procedimiento, las continuas revisiones en aras a su perfeccionamiento y la creación de una Sección especializada; además de la prohibición expresa de los recursos extraordinarios, que fue consagrada desde la creación de la Sección Electoral mediante la Ley 96 de 1985 cuyo artículo 67 claramente expresó: “Contra la sentencia de la Sala Electoral no habrá recurso alguno”. “Esta misma disposición se encuentra hoy repetida en el artículo 60. de la Ley 14 de 1988, el cual, bueno es resaltarlo, constituye un mandato directo del legislador dictado después de que éste le había concedido facultades extraordinarias al Presidente de la República (Art. 76 No. 12 C.P. vigente entonces) mediante la Ley 30 de 1987 en la cual no mencionó este tema; entonces, no puede entenderse que un decreto dictado por el Presidente en ejercicio de precisas facultades extraordinarias, que no mencionó este aspecto, como materia a ser desarrollada por el Presidente, pudo variar la voluntad expresada directamente por el Legislador después de otorgadas aquellas facultades”.

“De otra parte la Corporación ha sentado el siguiente criterio jurisprudencial.”

“....Se tiene entonces que hoy en día el recurso extraordinario de súplica procede, por regla general contra los autos interlocutorios o las sentencias proferidas por las secciones, cuando, sin la aprobación de la Sala Plena, (sic) se acoja doctrina contraria a la jurisprudencia de la

corporación. (Art. 130, C.C.A. modificado por el art. 21 Decreto-Ley 2304 de 1989)”.

“Sin embargo, por vía de excepción, conforme al artículo 6o. de la ley 14 de 1988, que vino a modificar el artículo 231 del C.C.A., -y que ya había sido reformado antes por el artículo 67 de la ley 96 de 1985-, se tiene que contra las sentencias de la Sección Quinta, en materias electorales, no cabe recurso alguno”.

“Por tanto, es menester dilucidar si los criterios sobre interpretación de la ley conducen a la conclusión de que esta excepción subsiste o en efecto suyo, a la contraria”:

“El artículo 5o. de la Ley 57 de 1887 (15 de abril), sobre adopción de Códigos y unificación de la legislación nacional, enseña lo siguiente:

Cuando haya incompatibilidad (sic) entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquélla”.

“Si en los Códigos que se adoptan se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1ª. La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general; (Las negrillas son de la Sala).

2ª. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallen en un mismo Código, preferirá la disposición consignada en artículo posterior; y si estuvieren en diversos Códigos preferirán, por razón de éstos, en el orden siguiente; Civil, de Comercio, Penal, Judicial, Administrativo, Fiscal, de Elecciones, Militar, de Policía, de Fomento, de Minas, de Beneficencia y de Instrucción Pública”.

“Es cuestionable que el artículo 231 es norma especial -y además posterior-, enfrente de la del 130 del Código Contencioso Administrativo, que tiene un carácter general. De donde resulta que en caso de conflicto entre las dos, debe prevalecer la especial, que es la del 231, en la forma como fue modificado por el 6o. de la Ley 14 de 1988, que establece que contra las sentencias que dicte la Sección Quinta del Consejo de Estado en materias electorales, no procede recurso alguno”.

“No sobra advertir que en otras oportunidades, antes del fallo de la Corte Constitucional-, la

Sala Plena acogió una tesis semejante. (Auto del 23 de enero de 1990; Recurso de Queja contra providencia del 26 de octubre de 1989, de la Sección Quinta; Actor: Gustavo Certain; Ponente: Dr. Miguel González Rodríguez”.

(....)

“Por último la Sala estima conveniente agregar que al regular los procesos electorales el legislador adoptó un trámite sumario y expedito, para evitar dilaciones injustificadas porque en ello está comprometido el interés de todo el núcleo social, que aspira – con razón -, a tener absoluta claridad sobre quiénes son sus legítimos representantes”.

“Así las cosas, es una claridad meridiana que el recurso extraordinario de súplica en el caso presente estuvo bien denegado...”.

“A lo anterior cabe agregar que no es cierta la afirmación del recurrente en el sentido de que el texto del ordinal 1o. del artículo 5o. de la Ley 57 de 1887 fue modificado por los artículos 1o., 2o., y 3o. de la Ley 153 de 1887, dado que tanto el primero como los segundos contienen regulaciones diferentes”.

“En efecto, mientras el ordinal 1o. del artículo 5o. de la Ley 57 de 1887, señala la preferencia de la disposición especial sobre la general cuando se encuentran en el mismo Código y son incompatibles entre sí; los artículos 1o., 2o. y 3o. de la Ley 153 de 1887 señala la preferencia de la disposición especial sobre la general cuando se encuentran en el mismo Código y son incompatibles entre sí; los artículos 1o., 2o. y 3o. de la Ley 153 de 1887 se refieren es a la prevalencia de la ley posterior sobre la anterior (artículo 2o.) y a la insubsistencia de una disposición por declaración expresa del legislador, por incompatibilidad con disposiciones especiales y posteriores o por existir una ley nueva y posterior que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería (artículo 3o.).

“La reforma que se estatuyó en los preceptos enunciados de la Ley 153 de 1887 debe entenderse como una adición de lo regulado en el artículo 5o. de la Ley 57 de 1887, de éste3

No advierte la Sala que en los pronunciamientos del Consejo de Estado, cuestionados por el peticionario, se hubiere incurrido en una vía de hecho que haga procedente la acción de

tutela. En efecto:

Los argumentos expuestos por el Consejo de Estado en las aludidas providencias, sustentados juiciosamente en la ley vigente y en su propia jurisprudencia, dentro de los límites razonables, racionales y proporcionados de aplicación e interpretación de aquélla, enmarcados además en el ámbito de su independencia y autonomía judicial (arts. 228 y 230 C.P.), llevan a la Sala a la convicción de que dichas decisiones se adoptaron regularmente y se ajustaron a lo que en derecho correspondía en ese entonces.

La circunstancia de que la Corte Constitucional posteriormente hubiera declarado inexecutable el inciso 2o. del art. 231 del C.C.A., no puede servir de sustento para estructurar o configurar la vía de hecho alegada por el petente, por la circunstancia de que el Consejo de Estado debió haber aplicado la excepción de inconstitucionalidad de dicha norma con fundamento en el art. 4o. de la Constitución, porque la decisión de la Corte no puede ser aplicada retroactivamente al momento en que se adoptaron las referidas decisiones, mas aún cuando ella misma fijó sus efectos hacia el futuro. Además, la evaluación de las circunstancias bajo las cuales se configura una vía de hecho necesariamente supone la consideración acerca de las normas jurídicas que se encontraban vigentes en el momento en que se adoptó la decisión judicial y de las demás circunstancias que sean relevantes. Por lo tanto, no es procedente que en este momento procesal en que se revisan las decisiones adoptadas dentro del proceso de tutela la Sala se pronuncie sobre la referida vía de hecho, tomando en cuenta circunstancias o situaciones diferentes a las existentes en el momento en que se produjeron las decisiones impugnadas mediante el instrumento de la tutela.

La Constitución es norma de normas y “en todo caso de incompatibilidad de la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales” (art. 4o.). De este modo, por ser la Constitución el elemento determinante de la validez del ordenamiento jurídico derivado, en cuanto debe adecuarse o conformarse con sus preceptos, se consagra la supremacía normativa del estatuto superior frente a las normas de rango inferior al disponerse la aplicación prevalente de aquél, cuando las disposiciones de éstas lo contradigan.

No obstante lo anterior, la excepción de inconstitucionalidad a que alude la norma en referencia sólo tiene operancia como lo ha sostenido la Corte cuando se advierta una

manifiesta u ostensible incompatibilidad entre una norma jurídica y la Constitución; así lo demanda no solamente una concepción de la estabilidad de las normas infraconstitucionales, sino la seguridad jurídica, más aún, cuando dicha excepción la puede hacer efectiva cualquier autoridad judicial o administrativa que aplique el derecho.

Sobre el punto dijo la Corte Constitucional⁴, lo siguiente:

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

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

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

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

Para la Sala, la circunstancia de que el Consejo de Estado no hubiera aplicado la excepción

de inconstitucionalidad del inciso 2 del artículo 231 del C.C.A. a efecto de conceder al petente el recurso extraordinario de súplica contra la aludida sentencia, no configura una vía de hecho, pues como quedó expresado antes, el Consejo de Estado fundado en razones que se estiman válidas estimó dentro del margen de la autonomía y de la independencia judicial que le es propia, que dicha norma se encontraba vigente y no apreció prima facie que ella fuera incompatible con la Constitución.

Por lo demás, no resultaría congruente que la Corte en la sentencia C-005/96 haya determinado que sus efectos sólo operan en relación con las sentencias que profiera la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a partir de la notificación de aquélla y que por otra parte, considere que el Consejo de Estado incurrió en vía de hecho cuando aplicó la norma del inciso 2 del artículo 231 del C.C.A., antes de haberse proferido el fallo de inexequibilidad y cuando ésta obviamente se hallaba vigente.

Por las razones precedentes se confirmará la sentencia del 26 de octubre de 1995 proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

IV. DECISION.

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 26 de octubre de 1995 proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que a su vez acogió la del 26 de septiembre de 1995 de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá D.C.

SEGUNDO: LIBRAR las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí previstos.

Notifiquese, copiese, comuníquese, cumplase, e insertese en la gaceta de la Corte Constitucional.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Auto 021/96

NULIDAD SENTENCIA DE REVISION DE TUTELA-Carácter excepcional

Las disposiciones confieren a las nulidades de los procesos que se llevan en la Corte un carácter excepcional, por lo cual deben ser interpretadas y aplicadas de manera restrictiva, sin lugar a extensiones ni analogías. No puede concebirse la nulidad como un recurso contra todas sus sentencias, pues la Constitución les confiere la fuerza de la cosa juzgada constitucional. La sola circunstancia de que el actor o alguno de los intervinientes dentro del proceso no compartan los argumentos expuestos por la Corporación en su providencia no es elemento suficiente para que pueda prosperar la pretensión de su nulidad.

NULIDAD SENTENCIA DE REVISION DE TUTELA-Súplica contra sentencias Sección Quinta Consejo de Estado/VIA DE HECHO-Aplicación norma vigente

La vía de hecho no existió, por cuanto la Sección Quinta del Consejo de Estado y la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo actuaron en su momento con apoyo en una norma jurídica que entonces se hallaba en pleno vigor, pues aún no se había proferido por esta Corte la sentencia que la declaró inexecutable.

Solicitud de nulidad de la Sentencia T-123 del 22 de marzo de 1996.

Peticionario: Dr. Zamir Silva Amín

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Providencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintisiete (27) días del mes de junio de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, presidida por el H. Magistrado Dr. Antonio Barrera Carbonell, profirió la Sentencia T-123 del 22 de marzo de 1996, mediante la cual fueron revisados y confirmados los fallos de tutela dictados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá y por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia al resolver sobre la acción instaurada por ZAMIR SILVA AMIN contra decisiones del Consejo de Estado.

A juicio del demandante, la corporación judicial había vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso y a la igualdad en el acceso a la administración de justicia, en virtud de una vía de hecho, cuando, mediante providencias judiciales, le negó el recurso extraordinario de súplica interpuesto contra la Sentencia del 31 de octubre de 1994, emanada de la Sección Quinta del mismo Consejo.

II. ARGUMENTOS DEL SOLICITANTE

Al decir del actor, la razón fundamental de su pedimento estriba en que -según su criterio- la providencia de la Sala Segunda de Revisión desconoció la cosa juzgada y la doctrina constitucional sentada por la Corporación.

Dijo así el escrito materia de análisis:

También la Sentencia No. 123/96 desconoció la cosa juzgada de carácter constitucional contenida en la Sentencia C-104/93, por cuanto al haber sido declarados exequibles los incisos 1º y 2º del Art. 21 del Decreto 2304/89, el ámbito de aplicación del recurso extraordinario de súplica, no podía, ni puede ser discutido por ninguna autoridad, comenzando por la propia Corte Constitucional, como ésta misma Corporación así lo reconoce al referirse expresamente a este punto en la Sentencia 005/96, en la que no se

discutía la constitucionalidad del recurso extraordinario de súplica. Si la Corte declaró en la Sentencia C-104/93 que el mencionado recurso extraordinario de súplica cobija a todas las providencias proferidas por las distintas Secciones del Consejo de Estado, y todas significa que no existe ninguna excepción, ello significa que esta parte del inciso 2º del Art. 21 del Decreto 2304/89 hizo tránsito a cosa juzgada de carácter constitucional, como en efecto ocurrió por disposición expresa de la Sentencia C-104 que declaró sin reservas la exequibilidad de los incisos 1º y 2º del Decreto 2304/89. Además, como si lo anterior no fuera suficiente, la Corte en la parte resolutive por reenvío expreso que hace a las razones de su parte motiva, no deja duda alguna al respecto, ya que en ella se transcriben los citados incisos completos sobre los que recayó la declaración de exequibilidad y la Corte no fija sino que ratifica expresamente el ámbito de aplicación del recurso que en ellos se contiene. Entonces, constituye un desconocimiento a la cosa juzgada el siguiente argumento de la Sentencia No. 123/96: “...no podía adquirir un ámbito de aplicación más amplio del que ya tenía antes de que tal declaración se produjera”, refiriéndose a la Sentencia C-104/93, como si el ámbito de aplicación se lo hubiera fijado la Corte Constitucional, desconociendo que ya existía en la disposición declarada exequible desde el momento de su expedición.

(...)

La Corte Constitucional con ocasión de la declaratoria de exequibilidad de los incisos 1º y 2º del Art. 21 del Decreto 2304/93, contenida en la Sentencia C-104/93, fijó el alcance, sentido y pertinencia de varias disposiciones constitucionales, razón por la cual la doctrina que allí se establece es de carácter obligatorio para todas las autoridades, y, en primer lugar, para la propia Corte Constitucional.

La Corte en la Sentencia C-104/93, al analizar el No. 1 del Art. 237 de la Constitución, sobre la competencia y funcionamiento del Consejo de Estado, fijó el alcance, sentido y pertinencia de la citada disposición al afirmar que: “En primer lugar, en cuanto a las funciones, se observa que el carácter de Tribunal Supremo de lo contencioso administrativo le es conferida por la Carta al Consejo de Estado, mas no a una de las Salas o Secciones”.

(...)

“...ni el Consejo de Estado, ni la Sala Segunda de Revisión se ocuparon de la inconstitucionalidad del inciso 2º del Art. 6º de la Ley 14 de 1988, cuando en mi opinión,

estaban, el uno como la otra obligados a pronunciarse al respecto, independientemente de su aplicación al caso concreto. Por qué? por que si se cuestionaba la constitucionalidad de la citada disposición, tenían la obligación de pronunciarse al respecto, para inaplicarla, o, para aplicarla, porque apreciaron o no apreciaron prima facie que ella fuera incompatible con la Constitución; pero es que ni siquiera esto dijeron las comentadas decisiones, como si no estuviera planteada su inaplicabilidad con argumentos serios, objetivos y razonables. Se desconoció también, por este aspecto, el debido proceso: por no haberse hecho un pronunciamiento expreso sobre la inaplicación del Art. 4º C.P., independiente de que fuera o no ostensible la incompatibilidad del inc. 2º del Art. 6º de la Ley 14/88, con las distintas disposiciones constitucionales que se mencionaron como violadas”.

(...)

“La Sala Segunda de Revisión, da finalmente como argumento para no acceder a la tutela de mis derechos el que la declaratoria de inexequibilidad del inciso 2º del Art. 6º de la Ley 14/88, “...solo tiene efectos hacia el futuro, como lo precisó la Corte en la aludida sentencia C-005/96, y, también, el que no resultaría congruente que la Corte en la Sentencia C-005/96 haya determinado que sus efectos sólo operan en relación con las sentencias que profiera la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a partir de la notificación de aquélla y que por otra parte, considere que el Consejo de Estado incurrió en vía de hecho cuando aplicó la norma del inciso 2º del Art. 231 del C.C.A., antes de haberse proferido el fallo de inexequibilidad y cuando obviamente se hallaba vigente”.(Ver Sentencia No. 123/96, párrafo 1º, página 22).

Si a lo expuesto agregamos que la Sala de Revisión en uno de sus considerandos expresamente transcribió apartes de la Sentencia C-005/96 para sustentar sus decisiones, y en otro lugar expresamente sostuvo que por ser los efectos de la citada sentencia hacia el futuro, no podían ser aplicados retroactivamente, ello significa que por este aspecto se me está desconociendo mi derecho fundamental a la igualdad, amen de las consecuencias gravísimas que para la seguridad jurídica supondría la aplicación literal de los efectos de la Sentencia C-005/96, en la forma como de hecho ya está ocurriendo...”

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Dice el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991 que la decisión sobre nulidad de los procesos ante la Corte Constitucional corresponde al Pleno de la misma Corte.

2. Carácter excepcional de la nulidad

El artículo 49 del Decreto 2067 de 1991 señala que “la nulidad de los procesos ante la Corte Constitucional sólo podrá ser alegada antes de proferido el fallo”. Y agrega que únicamente las irregularidades que impliquen violación del debido proceso podrán servir de base para que el Pleno de la Corte declare la nulidad.

Ya estas disposiciones confieren a las nulidades de los procesos que se llevan en la Corte un carácter excepcional, por lo cual deben ser interpretadas y aplicadas de manera restrictiva, sin lugar a extensiones ni analogías.

La Corte ha aceptado, sin embargo, que, aplicando directamente el artículo 29 de la Constitución, en circunstancias todavía más extraordinarias, puede haber una violación del debido proceso en el momento mismo de proferirse la sentencia y que si, con ella se afectan derechos sustanciales, puede haber lugar a la excepcional declaración de nulidad del respectivo fallo.

Ha señalado la Corporación:

“No puede olvidarse que el juez al dictar la sentencia no solamente tiene que observar las formas procesales consagradas en la ley, sino cumplir la Constitución. Y si es la misma Constitución la que expresamente manda respetar la cosa juzgada constitucional, una sentencia que sea contraria a ésta, rompe la armonía del orden jurídico, pues contradice la propia Constitución.

En este caso, como se ha dicho, el desconocimiento de la cosa juzgada constitucional ha implicado la violación del debido proceso, y la consecuente nulidad de la sentencia.

Pero, se pregunta: Ante el texto expreso del artículo 49 del decreto 2067 de 1991, según el cual “La nulidad de los procesos ante la Corte Constitucional sólo podrá ser alegada antes de proferido el fallo”, ¿es admisible alegar la nulidad de la sentencia después de dictada ésta, basándose en hechos o motivos ocurridos en la misma sentencia?. La respuesta no requiere complicadas lucubraciones.

El mismo inciso segundo del artículo 49 citado, continúa diciendo: " Sólo las irregularidades que impliquen violación del debido proceso podrán servir de base para que el Pleno de la Corte anule el proceso."

A la luz de esta disposición, es posible concluir:

a). La Sala Plena es competente para declarar nulo todo el proceso o parte de él. Pues, según el principio procesal universalmente aceptado, la nulidad de un proceso sólo comprende lo actuado con posterioridad al momento en que se presentó la causal que la origina.

b). Como la violación del procedimiento, es decir, del debido proceso, sólo se presentó en la sentencia, al dictar ésta, la nulidad comprende solamente la misma sentencia. Y, por lo mismo, únicamente podía ser alegada con posterioridad a ésta, como ocurrió. Nadie podría sostener lógicamente que la nulidad de la sentencia por hechos ocurridos en ésta, pudiera alegarse antes de dictarla.

Lo anterior no significa, en manera alguna, que exista un recurso contra las sentencias que dictan las Salas de Revisión. No, lo que sucede es que, de conformidad con el artículo 49 mencionado, la Sala Plena tiene el deber de declarar las nulidades que se presenten en cualquier etapa del proceso. Y la sentencia es una de ellas". (Cfr. Sala Plena. Auto 8 del 26 de julio de 1993. M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía. (Subrayado fuera del texto).

La Corte ha sostenido que tales nulidades solamente pueden ser declaradas en casos extremos y al respecto ha afirmado:

"Dispone el precepto legal que sólo las irregularidades que impliquen violación del debido proceso podrán servir de base para que la Sala Plena de la Corte anule el proceso.

Como puede verse, se trata de nulidades circunscritas de manera expresa a las violaciones ostensibles y probadas del artículo 29 de la Constitución Política.

Se trata de situaciones jurídicas especialísimas y excepcionales, que tan sólo pueden provocar la nulidad del proceso cuando los fundamentos expuestos por quien la alega muestran, de manera indudable y cierta, que las reglas procesales aplicables a los procesos constitucionales, que no son otras que las previstas en los decretos 2067 y 2591 de 1991, han sido quebrantadas, con notoria y flagrante vulneración del debido proceso. Ella tiene que

ser significativa y trascendental, en cuanto a la decisión adoptada, es decir, debe tener unas repercusiones sustanciales, para que la petición de nulidad pueda prosperar.

Se requiere, además, la evaluación del caso concreto por la Sala Plena de la Corte y la decisión de ésta por mayoría de votos, según las normas pertinentes.

Así las cosas, de ninguna manera es admisible que una persona descontenta por el sentido del fallo que la afecta pretenda inferir una nulidad de las mismas circunstancias desfavorables en que ella queda por haberle sido negadas sus pretensiones, tal como acontece en este caso. Toda sentencia desfavorable disgusta y molesta a quien no fue beneficiado por la decisión que contiene, pero de esa molestia y disgusto no puede deducirse irresponsablemente una vulneración del debido proceso por el solo hecho de que se trata de una providencia definitiva contra la cual no procede ningún recurso”. (Cfr. Sala Plena. Auto 33 del 22 de junio de 1995. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Reiterando lo así afirmado, debe ahora declarar la Corte que no puede concebirse la nulidad como un recurso contra todas sus sentencias, pues bien se sabe que el artículo 243 de la Constitución les confiere la fuerza de la cosa juzgada constitucional y que, por su parte, el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991 establece de modo perentorio que “contra las sentencias de la Corte Constitucional no procede recurso alguno”.

Entonces, la sola circunstancia de que el actor o alguno de los intervinientes dentro del proceso no compartan los argumentos expuestos por la Corporación en su providencia no es elemento suficiente para que pueda prosperar la pretensión de su nulidad.

En el presente caso la fundamentación contenida en el escrito mediante el cual se solicita la nulidad incluye razones que corresponden al pensamiento del accionante sobre la interpretación de la normatividad, las cuales, desde luego, son respetables aunque difieren de las aceptadas por la Sala de Revisión, pero ninguna de las motivaciones invocadas conduce a concluir en la violación del debido proceso por parte de aquélla al dictar la sentencia atacada.

En efecto, el motivo central para sostener la nulidad, según la exposición del solicitante, consiste en que la Sala de Revisión ha debido revocar las decisiones del Tribunal de Distrito Judicial y de la Corte Suprema de Justicia, que negaron la tutela, para deducir, en su lugar,

que la Sección Quinta del Consejo de Estado había incurrido en una vía de hecho que ameritaba la protección judicial de los derechos fundamentales invocados.

La Corte Constitucional ha precisado así el concepto de la vía de hecho, por cuya virtud procede la acción de tutela contra providencias judiciales pese a la inexecuibilidad de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991:

“...nada obsta para que por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable, para lo cual sí está constitucionalmente autorizada la tutela pero como mecanismo transitorio cuyo efecto, por expreso mandato de la Carta es puramente temporal y queda supeditado a lo que se resuelva de fondo por el juez ordinario competente (artículos 86 de la Constitución Política y 8º del Decreto 2591 de 1991). En hipótesis como estas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-543 del 1 de octubre de 1992. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

“Una actuación de la autoridad pública se torna en una vía de hecho susceptible del control constitucional de la acción de tutela cuando la conducta del agente carece de fundamento objetivo, obedece a su sola voluntad o capricho y tiene como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales de la persona”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Segunda. Sentencia T-079 del 26 de febrero de 1993. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

“Tradicionalmente se ha señalado la existencia de los siguientes elementos para la configuración de una vía de hecho en la actuación estatal: 1) una operación material, o un acto, que superan el simple ámbito de la decisión, 2) un juicio sobre la actuación que desnaturaliza su carácter jurídico, lo cual implica una mayor gravedad que la que se deriva del simple juicio de ilegalidad y 3) una grave lesión o amenaza contra un derecho fundamental”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-055 del 14 de febrero de 1994. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

“...las actuaciones judiciales cuya ostensible desviación del ordenamiento jurídico las convierte -pese a su forma- en verdaderas vías de hecho, no merecen la denominación ni tienen el carácter de providencias para los efectos de establecer la procedencia de la acción de tutela. No es el ropaje o la apariencia de una decisión sino su contenido lo que amerita la intangibilidad constitucionalmente conferida a la autonomía funcional del juez”. (Cfr. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-173 del 4 de mayo de 1993. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

La Corte ha afirmado con entera claridad que la vía de hecho es excepcional. Recuérdesse lo dicho al respecto:

“Entonces, la vía judicial de hecho -que ha sido materia de abundante jurisprudencia- no es una regla general sino una excepción, una anomalía, un comportamiento que, por constituir burdo desconocimiento de las normas legales, vulnera la Constitución y quebranta los derechos de quienes acceden a la administración de justicia. Es una circunstancia extraordinaria que exige, por razón de la prevalencia del Derecho sustancial (artículo 228 C.P.), la posibilidad, también extraordinaria, de corregir, en el plano preferente de la jurisdicción constitucional, el yerro que ha comprometido o mancillado los postulados superiores de la Constitución por un abuso de la investidura.

Naturalmente, ese carácter excepcional de la vía de hecho implica el reconocimiento de que, para llegar a ella, es indispensable la configuración de una ruptura patente y grave de las normas que han debido ser aplicadas en el caso concreto”. (Cfr. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-492 del 7 de noviembre de 1995).

En el asunto que se considera no se cumplía ninguno de los expuestos requisitos para configurar una vía de hecho y, por tanto, se hacía menester aplicar la regla general de la improcedencia de la tutela contra providencias judiciales, como acertadamente lo hicieron los fallos de instancia y la sentencia de revisión de la Corte Constitucional.

En esta última providencia, respecto de la cual pide el actor una declaración de nulidad, no se encuentra vulneración alguna del debido proceso y menos todavía por desconocimiento de la cosa juzgada constitucional.

Por el contrario, el fallo acata en su integridad lo resuelto por la Sala Plena de la Corte en

Sentencia C-543 del 1 de octubre de 1992 y, si en él no se accede a otorgar la tutela pedida, optando más bien por confirmar las providencias que la denegaron en las instancias, es porque, a juicio de la Sala de Revisión, no se encuentra configurada la vía de hecho, único motivo que habría sido válido para acoger las pretensiones del accionante.

Téngase en cuenta que la misma Sentencia C-005 de 1996 estableció en su parte resolutive lo siguiente:

“Los efectos de la inexecuibilidad declarada se extenderán únicamente a las sentencias que profiera la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado a partir de la notificación del presente fallo”.

Ello significa que la Sección Quinta del Consejo de Estado y la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no desconocieron entonces el orden jurídico que regía y, por tanto, contra sus decisiones no estaba llamada a prosperar una acción de tutela que invocaba una vía de hecho inexistente.

Por otra parte, mal podía haber exigido la Corte que el Consejo de Estado hubiese aplicado, en el momento de actuar, la excepción de inconstitucionalidad (artículo 4º C.P.), pues tan cierto era que el aludido artículo no ofrecía prima facie la certidumbre de una incompatibilidad con la Constitución, que fue necesario todo un proceso ante la Corte, en el curso del cual se debatió intensamente y con valiosos argumentos en uno y otro sentido la inconstitucionalidad planteada, por lo cual, obrando en ese momento a favor de la norma una presunción de constitucionalidad no desvirtuada, se equivoca el actor cuando sostiene que la disposición legal que hacía improcedente el recurso de súplica ha debido ser inaplicada en los estrados del Contencioso Administrativo.

Por último, debe la Corte refutar la afirmación del solicitante en el sentido de que la Sala de Revisión “desconoció la cosa juzgada de carácter constitucional contenida en la Sentencia C-104/93, por cuanto al haber sido declarados exequibles los incisos 1º y 2º del Art. 21 del Decreto 2304/89, el ámbito de aplicación del recurso extraordinario de súplica no podía ni puede ser discutido por ninguna autoridad, comenzando por la propia Corte Constitucional, como esta misma Corporación así lo reconoce al referirse expresamente a este punto en la Sentencia C-005/96, en la que no se discutía la constitucionalidad del recurso extraordinario de súplica”.

La afirmación transcrita carece de fundamento. De la exequibilidad de los incisos 1º y 2º del artículo 21 del Decreto 2304 de 1989, que plasmaban la regla general sobre procedencia del recurso de súplica contra los autos interlocutorios o las sentencias proferidas por las secciones del Consejo de Estado, no se seguía de manera automática, palmaria e indubitable la inconstitucionalidad de la excepción a esa regla general, estatuida en el inciso 2º del artículo 231 del Código Contencioso Administrativo (6º de la Ley 14 de 1988), sobre improcedencia de todo recurso contra las sentencias de la Sección Quinta del Consejo de Estado, ni tampoco puede afirmarse que tal decisión hubiera hecho tránsito a cosa juzgada sobre dicha inconstitucionalidad, pues ésta debió ser deducida posteriormente por la Corte de manera autónoma en el proceso seguido contra el artículo que consagraba la excepción, de modo que sólo a partir del fallo correspondiente, con efectos erga omnes, pudo reputarse ella inexecutable.

Ya la Corte, precisamente en la Sentencia C-005 del 18 de enero de 1996 y con un sentido totalmente contrario al que le endilga el peticionario, advirtió acerca de la argumentación de éste lo siguiente:

“Ahora bien, el actor invoca en apoyo de su tesis la Sentencia C-104 del 11 de marzo de 1993, proferida por esta Corte, mediante la cual se declaró executable el artículo 21 del Decreto Ley 2304 de 1989. Pero del enunciado fallo apenas resulta que la norma se ajusta a la Constitución Política, sin que ello signifique descalificación del precepto consagrado en el artículo 231 del Código Contencioso Administrativo, que ni siquiera es mencionado y mucho menos analizado en la providencia.

El aludido fallo únicamente recayó sobre el artículo entonces demandado y mal puede hablarse de cosa juzgada constitucional implícita en cuanto a la disposición ahora acusada ni respecto de su insubsistencia”.

Luego carece de sentido sostener que la sentencia de revisión desconoció una cosa juzgada constitucional que no existía. Y si la Sala correspondiente se abstuvo de dejar sin validez las decisiones del Consejo de Estado que en su época aplicaron un precepto aún no declarado inexecutable y, por ende, en pleno vigor, ello se hizo sobre la base de la irretroactividad del fallo C-005 del 18 de enero de 1996 y en el entendido de que el principio de la seguridad jurídica es fundamental en la administración de justicia.

Decisión

RESUELVE:

1) DENIEGASE, por infundada, la nulidad propuesta por el doctor ZAMIR SILVA AMIN contra la Sentencia T-123 del 22 de marzo de 1996, proferida por la Sala Segunda de Revisión.

2) Contra esta decisión no procede recurso alguno.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto al Auto 021/96

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Efectos sobre leyes procesales (Salvamento de voto)

En ningún caso se puede disponer sobre los efectos de las sentencias de inexecuibilidad que recaen sobre leyes de orden procesal, sin tener en cuenta el respeto de las reglas aplicables a los asuntos sub iudice o bajo el juicio de la misma Corporación, dada la naturaleza de orden público de las leyes procesales, la cual obliga a desatar los incidentes o recursos dentro de la ley procesal aplicable al caso.

COSA JUZGADA MATERIAL-Retroactividad impropia (Salvamento de voto)

Resolver la revisión de la tutela teniendo en cuenta la inexecuibilidad decretada, es decir aplicando lo dispuesto por el Código Contencioso Administrativo y por la Constitución, en ningún caso afectaba la seguridad jurídica ya que con su aplicación no se removía la cosa juzgada material, es decir, no se producía ninguna decisión retroactiva en sentido propio; apenas se producía un fenómeno de retroactividad impropia sobre el asunto sub iudice sometido precisamente a la competencia judicial específica de naturaleza constitucional de la Corte Constitucional.

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Efectos sobre derechos constitucionales (Salvamento de voto)

No obstante la naturaleza de las competencias de disposición o de manipulación procesal de los efectos temporales y materiales de los fallos de inexecuibilidad, siempre he entendido que estos no pueden ser diferidos ni aplazados cuando se trata de la protección de derechos constitucionales de aplicación inmediata como es el caso de los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso, al derecho de defensa y al acceso a la justicia.

VIA DE HECHO-Súplica contra sentencias Sección Quinta Consejo de Estado (Salvamento de voto)

La actuación de la Sección Quinta del H. Consejo de Estado y las posteriores de esa Corporación en el caso del recurso de súplica y que fueron objeto de la acción de tutela que terminó con la sentencia objeto de incidente de nulidad, constituye una verdadera vía de hecho; con ellas no solamente se desconoce el vigor normativo pleno de la Constitución en

materia de derechos fundamentales, sino que es palmario el abandono y el desacato a los elementos que configuran la doctrina constitucional de la Corte sobre la materia. Si al momento de fallar la tutela en esta Corporación, ya había desaparecido del mundo jurídico la norma que negaba arbitrariamente la procedencia del recurso de súplica, y se decreta la improcedencia de la tutela sobre unas decisiones oportunamente impugnadas, es claro que se produce una evidente violación del derecho constitucional fundamental al debido proceso al momento de producirse la sentencia objeto del incidente y por ello es preciso decretarla.

Referencia: Auto que resuelve sobre la nulidad de la sentencia T-123 del 22 de marzo de 1996.

Peticionario:

Dr. Zamir Silva Amin

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Con el respeto debido y con la consideración que merecen las providencias de esta Corporación, dejo constancia de mi salvamento de voto sobre la decisión adoptada por la Sala plena de H. Corte Constitucional en el auto del veintisiete (27) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996), por la cual se puso fin al incidente de nulidad de la sentencia de la Sala Segunda de Revisión de decisiones relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales fundamentales, tramitado en la Sala Plena de esta Corporación en el caso de la demanda de tutela constitucional presentada por Zamir Silva Amin ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, contra las providencias de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado, y de esa misma sala por las que se le negó el derecho al recurso de súplica contra una sentencia.

Con la clara y nítida advertencia de que entiendo que la Corte Constitucional resolvió este asunto de conformidad con su jurisprudencia reiterada en varios años sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales únicamente en la hipótesis denominada vías de hecho, y con la certeza de que esta Corporación en este caso también reiteró y

aplicó sus criterios jurisprudenciales en materia de la procedencia del incidente de nulidad contra las sentencias de la Corte Constitucional por violación al debido proceso antes de la sentencia, dejo constancia de mi voto negativo al respecto del empleo de dichos criterios jurisprudenciales en asuntos como el de la referencia, pues estimo que en el caso concreto que se examinó en esta Corporación, se puso en evidencia la necesidad de revisar y recoger parcialmente las mencionadas jurisprudencias y de formular otros criterios más acordes con la alta misión que encarga la Constitución a este tribunal de justicia y con la evolución de estas mismas instituciones.

Desde luego, comparto el criterio de la Corte Constitucional en cuanto hace al carácter excepcional y extraordinario de la nulidad contra las sentencias de la Corte por violación al debido proceso en el momento mismo de proferirse la sentencia, y por ello, creo que este incidente procesal que no alcanza el grado ni el nivel de un recurso, debe estar rodeado de la más cuidadosa atención y precisión, pero, además, entiendo que el caso que se examina es de aquellos en los que es palmaria y evidente la violación al debido proceso al momento de proferirse la sentencia, hasta el punto de que debió decretarse la nulidad de la misma, como muy respetuosamente paso a demostrarlo.

Las siguientes son, en resumen, las argumentaciones que me permiten apartarme de lo resuelto por la Corte en este caso:

En primer término estimo que en el incidente de nulidad tramitado en la Sala Plena de la Corte contra la mencionada sentencia de la Sala Segunda de Revisión de Tutelas (Sentencia T-123 del 22 de marzo de 1996), era plenamente procedente acceder a la petición del actor, y que debió decretarse la nulidad pedida, ya que aquella Sala de Revisión estaba llamada a precisar, para el caso concreto, el alcance del condicionamiento de los efectos materiales y objetivos de la sentencia C-005 del 18 de enero de 1996 y despejado el tema de si el asunto quedaba o no sometido al condicionamiento de la misma, proceder a tutelar el derecho al debido proceso, al juez natural, a la defensa y al acceso a la justicia.

En mi criterio, el peticionario al plantear el incidente de nulidad no sólo manifiesta suficientes razones de orden doctrinario para provocar una decisión de anulación de la sentencia controvertida, sino que demuestra de modo suficiente la violación extrema al debido proceso en su caso no sólo relacionado con su interpretación de la normatividad constitucional, sino

con la doctrina constitucional de los derechos fundamentales y con la disciplina del derecho constitucional procesal.

En efecto, en mi concepto, la Sala Segunda de Revisión no podía aplicar al caso concreto de la revisión planteada por el ciudadano Zamir Silva, y sin ninguna apreciación específica, el condicionamiento material y objetivo de la sentencia sobre el inciso 2o. del artículo 6o. de la Ley 14 de 1988, consistente en extender los efectos de la inexequibilidad declarada “...únicamente a las sentencias que profiera la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado a partir de la notificación del presente fallo”, puesto que las decisiones del H. Consejo de Estado impugnadas por el peticionario por vía de la acción de tutela y que eran objeto de una actuación judicial de naturaleza constitucional, aún no resuelta en esta sede, se encontraban sub judice, precisamente, por las mismas razones judiciales que sirvieron a la Corte Constitucional para decretar la inexequibilidad del inciso segundo del artículo 6o. de la ley 14 de 1988. Obsérvese que la revisión de las decisiones de tutela fue fallada con posterioridad a la misma inexequibilidad, y en el fallo correspondiente no se aplicaron las disposiciones de la Carta Política sino las de una ley inconstitucional ya declarada así por la H. Corte Constitucional. En este caso se dejó de aplicar la Constitución y se prefirió dar aplicación a una ley inexecutable por inconstitucional.

En efecto, la Sala debió observar que el asunto planteado por el peticionario en su oportunidad, y sometido al juicio de revisión de dicha Sala, sólo podía ser resuelto después de distinguir entre retroactividad propia e impropia, así como en aplicación de la doctrina constitucional de la Corte Constitucional sobre el debido proceso en el caso del recurso de súplica en el H. Consejo de Estado. Además, entiendo que la Sala de Revisión de Tutelas con aplicación directa y plena del Título de los Derechos Constitucionales Fundamentales de la Constitución y en especial de las disposiciones que garantizan el derecho al debido proceso debió acceder a decretar la tutela reclamada.

Aceptando sin mayor discusión que la Corte puede disponer judicialmente sobre los efectos temporales y en hipótesis extremas sobre el objeto material de las decisiones de inexequibilidad, lo cual desde luego no es un asunto pacífico en el área del derecho constitucional ni en la práctica de las jurisdicciones constitucionales, no me cabe duda de que en ningún caso se puede disponer sobre dichos efectos de las sentencias de inexequibilidad que recaen sobre leyes de orden procesal, sin tener en cuenta el respeto de

las reglas aplicables a los asuntos sub judice o bajo el juicio de la misma Corporación, dada la naturaleza de orden público de las leyes procesales, la cual obliga a desatar los incidentes o recursos dentro de la ley procesal aplicable al caso.

Sin duda la Corte Constitucional puede disponer de los efectos de sus fallos y aun decidir sobre el alcance objetivo de los mismos, empero el intérprete de dichos fallos condicionados debe distinguir entre la retroactividad propia, que por regla general es repudiada en los asuntos de control constitucional abstracto y objetivo de las leyes, y el de la retroactividad impropia, que es de recibo en la jurisdicción constitucional y es la regla general para el caso de normas procesales en las que se garantiza el derecho constitucional fundamental al debido proceso.

Ciertamente, aun cuando no era necesario, dadas las reglas de la inexequibilidad pro futuro aceptadas por la doctrina colombiana, salvo advertencia expresa de la Corte en sentido contrario, esta Corporación podía diferir los efectos temporales y objetivos de sus fallos, como lo hizo en la sentencia C-005 de 1996, para evitar alteraciones a la seguridad jurídica y el eventual desconocimiento de los derechos comprometidos con ella, ya que la disposición legal declarada inexecutable se ocupaba de asuntos procesales de naturaleza judicial y había servido para resolver gran cantidad de litigios que podían verse afectados sin la mencionada precisión; pero, en el caso de Zamir Silva Amin, se trataba de una situación diferente, pues las decisiones judiciales del H. Consejo de Estado, oportuna y debidamente atacadas o cuestionadas judicialmente por medio del instrumento procesal, autónomo, específico y directo de la acción de tutela, no se encontraban plenamente ejecutoriadas en el sentido procesal constitucional y, por lo mismo, no se producía ninguna alteración al principio de la cosa juzgada material, y en consecuencia, podían ser examinadas con fundamento en la inexequibilidad decretada, y en consecuencia, fallar la revisión, dando aplicación al principio universal del carácter de orden público y de aplicación general de las normas procesales, como son en este caso las previsiones contenidas en el artículo 130 del Código Contencioso Administrativo (subrogado por los incisos primero y segundo del artículo 21 del Decreto 2304 de 1989), que establece la procedencia del recurso de súplica contra las decisiones judiciales de las secciones del H. Consejo de Estado.

Obsérvese que según dicha normatividad el recurso de súplica procede ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado, excluidos los consejeros de la Sala

que profirió la decisión, contra los autos interlocutorios o las sentencias proferidas por las secciones cuando sin la aprobación de la Sala Plena, se acoja doctrina contraria a la jurisprudencia de la Corporación; además, téngase en cuenta que el recurso únicamente puede interponerse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación del auto o de la sentencia, lo que significa que Zamir Silva reclamaba la aplicación judicial de la Constitución por vía de la acción de tutela contra unas providencias que no habían hecho tránsito definitivo a cosa juzgada material y por lo mismo no podían quedar comprendidas como objeto material de la exclusión o del condicionamiento decretado en la sentencia C-005 de 1996, ni quedaban sometidas a la abstracta definición de la oportunidad del inicio de la aplicación de los efectos de aquella sentencia, pues, en verdad, y a la luz de la nueva Constitución, sólo estarían en firme una vez desatada la revisión última de las dos decisiones sometidas a la competencia plena de orden constitucional de la Corte en sede de revisión de tutela; si esto no se entiende así, de nada serviría la acción de tutela contra actuaciones judiciales por vías de hecho.

Así, resolver la revisión de la tutela teniendo en cuenta la inexequibilidad decretada, es decir aplicando lo dispuesto por el Código Contencioso Administrativo y por la Constitución, en ningún caso afectaba la seguridad jurídica ya que con su aplicación no se removía la cosa juzgada material, es decir, no se producía ninguna decisión retroactiva en sentido propio; apenas se producía un fenómeno de retroactividad impropia sobre el asunto sub judice sometido precisamente a la competencia judicial específica de naturaleza constitucional de la Corte Constitucional, guardián último de la supremacía y la integridad de la Carta Política.

Además, en mi opinión, la violación al debido proceso en la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional ocurrió, pues al definir la revisión de las correspondientes providencias de tutela proferidas por el Tribunal Superior de Bogotá, en primera instancia y por la H. Corte Suprema de Justicia en segunda, aplicando la sentencia C-005 de 1996 por la cual se declaró la inexequibilidad del inciso 2o. del artículo 6o. de la Ley 14 de 1988 bajo el entendido según el cual el condicionamiento o la disposición que allí hace la Corte sobre los efectos temporales y materiales de su fallo no podía comprender una situación sometida, precisamente a la revisión constitucional de la misma Corte Constitucional y que se debía fallar después de pronunciado el fallo de exequibilidad; no obstante la naturaleza de las competencias de disposición o de manipulación procesal de los efectos temporales y materiales de los fallos de inexequibilidad, siempre he entendido que estos no pueden ser

diferidos ni aplazados cuando se trata de la protección de derechos constitucionales de aplicación inmediata como es el caso de los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso, al derecho de defensa y al acceso a la justicia.

2. De otro lado, estimo que la Sala Segunda de Revisión, debió haber accedido a la tutela reclamada contra las providencias que negaron el recurso de súplica presentado oportunamente contra una decisión de la Sección Quinta del Consejo de Estado, porque después de proferida la sentencia de esta Corporación No. C-104 de marzo 11 de 1993, que contiene la doctrina constitucional de la Corte en materia de la naturaleza y los fundamentos constitucionales del debido proceso en las actuaciones de las Secciones en que está organizada la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, hería la vista, era evidente y se podía apreciar prima facie el contraste directo de inconstitucionalidad, entre lo dispuesto en el inciso 2o. del artículo 6o. de la Ley 14 de 1988, el artículo 130 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 29 de la Constitución; así lo dijo la Sala Plena de esta Corporación en la sentencia C-005 de 1996 al advertir con sencillez y claridad sobre la inconstitucionalidad del citado inciso segundo del artículo 6o. de la Ley 14 de 1988, que:

“Entonces, lo que se aprecia de bulto es que se discrimina entre las personas, según que sus intereses dependan procesalmente de una o de otra sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en forma tal que el derecho de defensa de algunas está garantizado de manera más amplia, al permitirle acudir a la Sala Plena en súplica cuando la sección correspondiente hubiere modificado la jurisprudencia del Consejo de Estado, mientras que, sin razón alguna, ese mismo derecho de defensa está restringido para quienes actúan ante la Sección Quinta o dependen de sus decisiones, pues aún en el caso de cambio de jurisprudencia no pueden ejercer el mismo recurso que se garantiza a las demás. Esto implica vulneración del derecho a la igualdad, plasmado en el artículo 13 de la Carta, y violación del debido proceso, consagrado en el 29 ibídem, en cuanto la normatividad excluye a unas personas de formas de defensa que a otras se conceden en las mismas circunstancias.

Las discriminaciones introducidas por el legislador o las autoridades entre hipótesis análogas o iguales quebrantan el principio constitucional de la igualdad y violan el derecho fundamental correspondiente (artículo 13 C.P.) cuando carecen de justificación, esto es, de un motivo razonable y plausible para otorgar trato distinto a situaciones que se presentan

bajo idénticas o similares características.” (M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo). (Subrayas fuera de texto).

Sin duda, la actuación de la Sección Quinta del H. Consejo de Estado y las posteriores de esa Corporación en el caso del recurso de súplica presentado por Zamir Silva en el proceso 1108 de nulidad de elección de Representantes a la Cámara por Boyacá, y que fueron objeto de la acción de tutela que terminó con la sentencia objeto de este incidente de nulidad, constituye una verdadera vía de hecho en providencia judicial que aparece arropada por el manto de la legalidad; en efecto, con ellas no solamente se desconoce el vigor normativo pleno de la Constitución en materia de derechos fundamentales, en el caso de actuaciones judiciales por la manifiesta inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 60. de la Ley 14 de 1988; sino que es palmario el abandono y el desacato a los elementos que configuran la doctrina constitucional de la Corte sobre la materia, que había sido definida sin duda alguna en la sentencia de la que fue ponente el Dr. Alejandro Martínez Caballero (C-104 de marzo 11 de 1993).

Muy respetuosamente me permito advertir que la persistente actitud del H. Consejo de Estado de desconocimiento radical al sentido de los pronunciamientos en materia de interpretación de la Constitución que hace esta Corte en dicha materia y en la de la procedencia de la acción de tutela en favor de la garantía de los derechos constitucionales de las personas jurídicas, son ejemplos notorios de vías de hecho que no se han podido corregir de modo ordinario y regular por la falta de un instrumento procesal de unificación directa de la jurisprudencia constitucional con las providencias judiciales resultado de la práctica del derecho viviente en los despachos judiciales y en los asuntos ordinarios y contencioso administrativos; pero además, también refleja la más refractaria y reacia actitud a la aceptación de la verdadera misión judicial y jurisprudencial de la Corte Constitucional en materia de la garantía y del vigor de los derechos fundamentales, como quiera que advirtiéndose de manera categórica que en esa Corporación y en dicha sección el recurso de súplica era emanación de la Constitución toda, con un breve y suscito juicio sobre la vigencia de la ley en el tiempo y del ejercicio de las facultades extraordinarias del ejecutivo al expedir un código como el Código Contencioso Administrativo, se sacrifican el derecho constitucional fundamental al debido proceso y el derecho de defensa y se desprecia la virtud esclarecedora de la doctrina constitucional de esta Corporación y se desacata su labor.

En mi opinión cualquier duda al respecto de la constitucionalidad de la procedencia del recurso de súplica contra las decisiones de la mencionada sección del H. Consejo de Estado, después de producida la sentencia de la Corte Constitucional de 1993 en la que fue ponente el H. Magistrado Alejandro Martínez Caballero, y la abstención a la negativa en reconocer el derecho al recurso configura un típico caso de vía de hecho con aparentes visos de legalidad y por lo mismo era procedente la tutela del derecho constitucional al debido proceso; pero aún más, si al momento de fallar la tutela en esta Corporación, ya había desaparecido del mundo jurídico la norma que negaba arbitrariamente la procedencia del recurso de súplica, y se decreta la improcedencia de la tutela sobre unas decisiones oportunamente impugnadas, es claro que se produce una evidente violación del derecho constitucional fundamental al debido proceso al momento de producirse la sentencia objeto del incidente y por ello es preciso decretarla.

Obsérvese que las sentencias C-104 de 1993 y C-005 de 1996 de la Sala Plena de la Corte Constitucional, sin invadir la órbita de las competencias del Consejo de Estado y sin afectar su autonomía técnica, política y científica y sin comprometer la independencia de la Rama Judicial, definieron una parte del contenido del derecho constitucional al debido proceso en relación con el recurso de súplica, en el entendido de que éste es un desarrollo de la Carta toda, y como quiera que desarrolla los derechos constitucionales a la efectividad de los derechos humanos, a la igualdad en la aplicación de la ley, al debido proceso, a impugnar la sentencia condenatoria y al acceso a la administración de justicia, y, responden al carácter de tribunal supremo de lo contencioso administrativo de aquella Corporación; este es un ejemplo de la doctrina constitucional que debe ser respetada y acatada por todos los jueces en el ejercicio de sus competencias ordinarias, y obviamente por el mismo órgano de control y de justicia constitucional, sopena de configurar un régimen inarticulado e inarmónico.

La noble virtud de una Corte Constitucional como la nuestra, se asegura con el espléndido resultado del amparo autónomo de los derechos constitucionales fundamentales, y con el generoso y lúcido desarrollo de la parte orgánica de la Carta Política, pero, además, también se pone a prueba por su capacidad de producir en su propio seno y en los restantes órganos judiciales acatamiento y respeto de sus fallos, lo que no ocurrió en el caso de la Sección Quinta del H. Consejo de Estado por la desatención de la doctrina de la Corte sobre el

fundamento constitucional del recurso de súplica.

Por último, obsérvese que el peticionario de la tutela, recurrente en la súplica y accionante en el proceso contencioso administrativo inicial, además de demandante de la inexequibilidad decretada del inciso segundo del artículo 6o. de la Ley 14 de 1988, siempre reclamó la aplicación judicial de la Constitución, fundado en claros y nítidos supuestos jurisprudenciales sobre la materia pronunciados por esta Corte, sin haber sido atendido en ninguna etapa.

Fecha Ut Supra,

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

1. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
2. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
3. “CONSEJO DE ESTADO Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente:
Dr. Ernesto Rafael Ariza M. Actor: Guillermo Castro Daza. Expediente No. Q-013. Agosto 10 de 1993”
4. Sentencia T-614/92. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.