

Sentencia No. C-131/93

#### DEMANDA-Inadmisión

El procedimiento constitucional establece que las demandas incorrectamente presentadas serán **inadmitidas**, siendo obligación del magistrado sustanciador, en ejercicio de la dirección y control del proceso, señalarle claramente al actor el trámite correcto y las enmiendas que es necesario introducir, antes de rechazar dicha demanda. Tal previsión permite que el actor corrija su demanda y el proceso constitucional se desenvuelva normalmente. Luego en todo momento queda salvaguardado el derecho político del ciudadano demandante.

#### PREVALENCIA DE NORMAS CONSTITUCIONALES

No todas las normas jurídicas de un ordenamiento tienen la misma jerarquía. Existe entre ellas una estratificación, de suerte que las normas descendentes deben sujetarse en su fondo y en su forma a las normas superiores. La no conformidad de una norma con sus superiores jerárquicas la convierten en derecho positivo susceptible de ser retirado del ordenamiento, que tiene la virtud incluso de hacer desaparecer del mundo jurídico la norma así imperfectamente expedida mediante los controles pertinentes. La Constitución es la primera de las normas. Es por ello que cualquiera otra norma jurídica, así sea expedida por el operador jurídico más modesto de la República, debe sujetarse en primer lugar a la Constitución.

#### SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD/COSA JUZGADA/JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL-Obligatoriedad

La sentencia de la Corte Constitucional es para un juez fuente obligatoria. Únicamente una parte de sus sentencias posee el carácter de cosa juzgada. Poseen tal carácter algunos apartes de las sentencias en forma explícita y otros en forma implícita. Goza de cosa juzgada explícita la parte resolutive de las sentencias, por expresa disposición del artículo 243 de la Constitución y goza de cosa juzgada implícita los conceptos de la parte motiva que guarden una unidad de sentido con el dispositivo de la sentencia, de tal forma que no se pueda entender éste sin la alusión a aquéllos. La parte motiva de una sentencia de constitucionalidad tiene en principio el valor que la Constitución le asigna a la doctrina en el inciso segundo del artículo 230: criterio auxiliar -no obligatorio-, esto es, ella se considera obiter dicta. Distinta suerte corren los fundamentos contenidos en las sentencias de la Corte Constitucional que guarden relación directa con la parte resolutive, así como los que la Corporación misma indique, pues tales argumentos, en la medida en que tengan un nexo causal con la parte resolutive, son también obligatorios y, en esas condiciones, deben ser observados por las autoridades y corrigen la jurisprudencia. La ratio iuris se encuentra en la fuerza de la cosa juzgada implícita de la parte motiva de las sentencias de la Corte Constitucional, que consiste en esta Corporación realiza en la parte motiva de sus fallos una confrontación de la norma revisada con la totalidad de los preceptos de la Constitución Política. La palabra "obligatorio" del artículo 23 del Decreto 2067 de 1991 se opone a los artículos 241 y 230 de la Constitución.

#### SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Efectos

Sólo la Corte Constitucional, ciñéndose a la preceptiva superior, puede fijar los alcances de sus sentencias.

REF: Demanda N° D-182

Norma acusada: Decreto 2067 de 1991, artículo 2° en sus numerales 2°, 3°, 4° y 5°; y artículo 23 parcial

Actores: ANDRES DE ZUBIRIA SAMPER y LIZETTE ARBELAEZ JOHNSON

Magistrado Sustanciador:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santafe de Bogotá, abril 1° de mil novecientos noventa y tres (1.993).

La Corte Constitucional de la República de Colombia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la demanda instaurada por los ciudadanos ANDRES DE ZUBIRIA SAMPER y LIZETTE ARBELAEZ JOHNSON, en acción pública de inconstitucionalidad radicada con el N° D-182.

#### I. ANTECEDENTES

El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confirió el artículo 23 transitorio, de la Constitución Política de Colombia, expidió el Decreto 2067 de 1991, que regula el procedimiento de los procesos constitucionales.

Los artículos 2° -inciso 2°- y 23 -en forma parcial- de esta Ley fueron demandados en acción pública de inconstitucionalidad.

#### 1. DE LA DEMANDA

Los ciudadanos ANDRES DE ZUBIRIA SAMPER y LIZETTE ARBELAEZ JOHNSON formularon la demanda de la referencia contra el Decreto 2067 de 1991 en los apartes que a continuación se subrayan:

DECRETO NUMERO 2067

(septiembre 4 de 1991)

Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional.

ARTICULO 2.- Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado y contendrán:

1. El Señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas.
2. El Señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas.

3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados.

4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado.

5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

En caso de que la demanda sea presentada a petición de una persona natural o jurídica, el demandante deberá indicarlo en la demanda.

ARTICULO 23.- La doctrina Constitucional enunciada en las sentencias de la Corte Constitucional, mientras no sea modificada por ésta, será criterio auxiliar obligatorio para las autoridades y corrige la jurisprudencia.

Las modificaciones a la doctrina existente, deberán ser explicadas en la sentencia.

En primer lugar, en relación al artículo 2º atacado, consideran los demandantes que se ha violado el artículo 40 de la Carta, esencialmente el numeral 6º, que consagra el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político; no puede ser viable desde ningún punto de vista que el ejecutivo restrinja los derechos que ha consagrado la Constitución para los ciudadanos. Agregan los actores que la acción pública de inconstitucionalidad fue consagrada para que todos los ciudadanos colombianos tuvieran acceso a ella, de manera que su ejercicio no se restringiera a un grupo reducido de personas en particular, ya fuera en función de su capacidad económica, intelectual o técnica.

Señalan los demandantes que el constituyente le otorgó facultades al Presidente de la República para tomar las medidas administrativas necesarias para el funcionamiento de la Corte Constitucional, según se consagra en el artículo 5º transitorio de la Carta; sin embargo el ejecutivo estableció condiciones y requisitos especiales para interponer ante la Corte Constitucional la acción pública de inconstitucionalidad, limitando de esta manera el derecho que la Carta había otorgado a todos los colombianos, por que no puede pensarse que un ciudadano común y corriente tenga los elementos técnicos y los conocimientos para darle cumplimiento a los requisitos que impone la norma acusada. En resumen, afirman los actores, se ha cambiado el sentido de la acción pública, pues se ha convertido en la práctica en una "acción imposible".

En segundo lugar, respecto del artículo 23 del mismo Decreto 2067 de 1991, afirman los actores que con tal norma se viola el principio constitucional de las fuentes auxiliares de la actividad judicial, pues sólo la ley que emana del órgano legislativo es criterio imperativo obligatorio para el juez, mientras que la misma Constitución establece criterios auxiliares de la justicia, que son: la doctrina, la jurisprudencia, la equidad y los principios generales del derecho.

En cuanto al concepto etimológico de obligatoriedad, que es la palabra incluida en el texto acusado, los demandantes señalan que lo que es obligatorio de ninguna manera puede ser auxiliar pues en tanto que el primer concepto enseña que algo debe realizarse bajo coacción, el segundo es el término antónimo.

## 2. DEL CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

a) Sobre la solicitud de inconstitucionalidad del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, el Ministerio Público estima que tal norma es conforme con la Carta, por los siguientes motivos:

El control que tiene la Corte Constitucional es de carácter jurisdiccional y por este motivo, en desarrollo de la acción pública de inconstitucionalidad, debe llevarse a cabo un proceso que está sometido a principios fundamentales de carácter procesal.

En el proceso constitucional deben existir unos principios procesales que orienten la actividad de los sujetos procesales; dichos lineamientos son un derrotero a seguir para que la actuación que se surta tenga un mínimo de orden y celeridad, para lograr la finalidad prevista por el ordenamiento jurídico y de esta manera garantizar la eficacia de los derechos constitucionalmente protegidos.

La vista fiscal añade que los requisitos exigidos por la norma acusada no son de orden técnico, pues sólo es necesario hacer un relato en forma sencilla y coherente, sin necesidad de ser experto en la materia.

b) Sobre la solicitud de la inconstitucionalidad del artículo 23, que consagra que la doctrina de la Corte Constitucional se tendrá como criterio auxiliar obligatorio, el Procurador conceptúa que tal norma es inconstitucional con fundamento en los siguientes motivos:

Cuando la Corte Constitucional decide sobre un asunto de su competencia lo hace única y exclusivamente para el caso concreto, sin que sea posible que los argumentos expuestos o la doctrina enunciada en el cuerpo de la sentencia sea de obligatorio cumplimiento para las autoridades en casos distintos.

Agrega el Ministerio Público que el control constitucional establecido en la nueva Carta es de carácter difuso, pues al Consejo de Estado también le corresponde realizarlo, de suerte que él no es una competencia exclusiva de la Corte Constitucional. La vista fiscal añade que en la Constitución no se hace distinción alguna para jerarquizar los criterios auxiliares de la actividad judicial, "y donde la Constitución no distingue no le es dable distinguir al intérprete".

### 3. DE LA INTERVENCION DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

En ejercicio de la facultad que el procedimiento constitucional establece para la intervención de terceros, el Ministerio de Justicia presentó escrito en el negocio de la referencia mediante apoderado especial, para justificar la constitucionalidad de las normas acusadas con base en las siguientes razones:

El decreto acusado no fue expedido, como se argumenta en la demanda, con base en el artículo 5° transitorio de la Constitución, sino en el artículo 23 transitorio de la misma, que faculta al Presidente de la República para expedir el régimen procedimental que deba surtirse ante la Corte Constitucional. Por esta razón el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 se expidió "buscando dotar a los ciudadanos de los instrumentos necesarios y adecuados para contar con una participación activa en la protección de sus derechos..."

En cuanto al artículo 23 del mismo Decreto, que señala la obligatoriedad de la jurisprudencia constitucional, manifiesta que cuando la Corte Constitucional se pronuncie sobre un punto específico de la Constitución está expresando su verdadero sentido y alcance mediante un fallo que, de conformidad con el artículo 243 de la Carta, hará tránsito de cosa juzgada constitucional. Tal calidad de las sentencias constitucionales las convierte en un criterio auxiliar obligatorio, en virtud del principio de la supremacía constitucional, de que trata el artículo 4° de la Constitución. De conformidad con el artículo 230 de la Constitución, el sentido de la palabra "ley" es amplio, pues en ella debe incluirse la Constitución -que es la norma de normas-. Es por este motivo que los fallos de la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional cuando se

produzcan en ejercicio del control jurisdiccional.

Cumplidos como están los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto 2067 de 1.991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

### Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, por las siguientes razones:

Primero, el artículo 3° de la Constitución establece que todos los poderes constituídos derivan sus competencias de la Carta. Ello es la expresión propia de un Estado social de derecho -art. 1° CP-, en el que las competencias son regladas con el fin de evitar la arbitrariedad y permitir el control de los actos de los gobernantes.

Ahora bien, el artículo 23 transitorio de la Constitución facultó al Presidente de la República para que "dicte, mediante decreto, el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

En virtud de tal autorización justamente se expidió el Decreto con fuerza de ley 2067 de 1991, objeto de la demanda que originó este proceso.

Por tanto es claro que algún tipo de control debe tener el Decreto 2067 de 1991.

Segundo, el artículo 241 de la carta dice que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, la cual es norma de normas -art. 4° CP-, de donde se desprende que sería inconcebible que un acto de un poder constituído pudiese contrariar la Constitución y no obstante carecer de control.

Y tercero, la norma objeto de estudio es una norma con fuerza de ley expedida por la denominada Comisión Especial Legislativa y, como lo ha establecido ya esta Corporación, en tales casos la Corte Constitucional es competente para ejercer el control de constitucionalidad.

#### 1. Constitucionalidad del art. 2° del Decreto 2067 de 1991

Para la Corte Constitucional son conforme con la Carta los numerales 2°, 3°, 4° y 5° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, por las siguientes consideraciones.

##### 1.1. Los derechos políticos

Colombia es un Estado participativo y democrático, según lo afirma el preámbulo y los artículos 1, 2° y 3° de la Constitución.

Los ciudadanos participan en la conformación y ejercicio del poder justamente a través de sus derechos políticos, consagrados en el artículo 40 de la Carta.

Luego los derechos políticos son como la otra cara del carácter democrático participativo del Estado: aquellos permiten que éste se realice.

Ahora bien, entre los derechos políticos se destaca, para efectos del negocio de la referencia, el derecho consagrado en el numeral 6° del artículo 40 de la Carta, que dice:

Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder

político. Para hacer efectivo este derecho puede:

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

Se observa que se trata de un derecho que tiene las siguientes características:

El titular del derecho es el ciudadano y no toda persona. En otras palabras, se excluye de este derecho a las personas jurídicas y a las personas naturales que no son ciudadanas: extranjeros, menores de 18 años, y los condenados a penas privativas de la libertad que aparejan como pena accesoria la supresión de los derechos políticos.

El objeto del derecho es la salvaguardia del principio de la supremacía constitucional -art. 4° CP-, mediante la presentación de una acción pública de inexecutableidad -art. 241 CP-.

La ratio juris de estos contornos de los derechos políticos y la acción pública de inexecutableidad ya los ha establecido la Corte Constitucional.[1]

### 1.2. La efectividad de los derechos

En Colombia el derecho -incluido el constitucional- es un medio para el logro de los fines que tienen como última ratio la dignidad del hombre.

Así lo dice el artículo 2° de la Carta, cuando al consagrar los fines esenciales del Estado establece el de "garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución".

Como anota Bobbio, "para proteger los derechos humanos no basta con proclamarlos; de lo que se trata más bien es de saber cuál es el modo más seguro de garantizarlos, para impedir que a pesar de las declaraciones solemnes, sean continuamente violados"[2].

Ahora bien, la efectividad de los derechos no impide su razonable regulación, enderezada justamente a hacerlos más viables, como se verá a continuación.

### 1.3. La teoría del núcleo esencial de los derechos

"Se denomina contenido esencial -afirma Häberle-, al ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho o de las formas en que se manifieste. Es el núcleo básico del derecho fundamental, no susceptible de interpretación o de opinión sometida a la dinámica de coyunturas o ideas políticas".[3]

Según la teoría del núcleo esencial de los derechos, éstos pueden en consecuencia ser canalizados en sus diferentes expresiones, sin ser desconocidos de plano; ellos pueden ser objeto de regulación pero no de desnaturalización.

Ahora bien, cuando para el ejercicio de un derecho se establezcan requisitos mínimos razonables, que apuntan a hacer más viable el derecho mismo y que no desconocen su núcleo esencial, no puede aducirse, como lo hacen los actores, que se está violando de plano tal derecho.

En realidad los requisitos son de dos naturalezas: aquellos que apuntan a viabilizar el derecho y aquellos que tienden a dificultarlo, a complicarlo y, en últimas, a impedirlo.

### 1.4. Primera conclusión

Para la Corte Constitucional, de conformidad con lo anteriormente dicho, el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, en los apartes atacados, es pues constitucional, porque allí se establecen unos requisitos mínimos razonables que buscan hacer más viable el derecho sin atentar en ningún momento contra su núcleo esencial.

En efecto, la obligación de los actores de cumplir los siguientes requisitos reúne tales consideraciones, así:

- El Señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas: se le exige al actor que precise el artículo constitucional que estima violado con el fin de racionalizar el ejercicio de los derechos por parte tanto del ciudadano como de la Corte Constitucional. Ello no es óbice, sin embargo, para que la Corte de oficio confronte además la norma acusada con la integridad de la Constitución. Ahora bien, para cumplir con esta exigencia no es necesario ser experto en derecho constitucional ni mucho menos abogado. Es deber de toda persona "cumplir con la Constitución", según el artículo 95 de la Carta. Además el estudio de la Constitución es obligatorio, al tenor del artículo 41 de la Carta. En consecuencia, si todo ciudadano debe conocer -y practicar- la Constitución, cuyos valores y principios humanistas son el fundamento de la convivencia, es natural que el Decreto 2067 de 1991 exija que se indiquen las normas que el demandante en acción pública de inconstitucionalidad estima infringidas.

- Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados: si un ciudadano demanda una norma debe ser por algo. Ese "algo" debe ser expresado. El ataque indeterminado y sin motivos no es razonable y se opone a la inteligencia que debe caracterizar al hombre.

- Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado: este requisito es sólo eventual, ya que no opera sino por ataques de forma. Si el actor estima que se ha desconocido un procedimiento es porque conoce el procedimiento regular, ya que de otra manera no habría podido arribar a tal juicio. Luego si el demandante conoce el procedimiento regular que la norma atacada supuestamente no cumplió, se le pide simplemente que diga cuál es tal procedimiento. Se trata de nuevo de una exigencia razonable.

- La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda: por último, sólo ciertos actos son susceptibles de control por parte de la Corte Constitucional: los señalados en "los estrictos y precisos términos" del artículo 241 superior. Luego si la competencia de la Corte es taxativa, es razonable que se le exija al demandante en acción pública de inconstitucionalidad que explique porqué recurre a la Corte.

La Corte estima necesario realizar una consideración adicional sobre este tema: el procedimiento constitucional establece que las demandas incorrectamente presentadas serán inadmitidas, siendo obligación del magistrado sustanciador, en ejercicio de la dirección y control del proceso, señalarle claramente al actor el trámite correcto y las enmiendas que es necesario introducir, antes de rechazar dicha demanda. Tal previsión permite que el actor corrija su demanda y el proceso constitucional se desenvuelva normalmente. Luego en todo momento queda salvaguardado el derecho político del ciudadano demandante.

Es por ello también que la norma acusada no riñe con la Constitución.

## 2. Constitucionalidad del art. 23 del Decreto 2067 de 1991

Para la Corte Constitucional es también conforme con la Carta el artículo 23 del Decreto 2067 de

1991, por las siguientes consideraciones.

## 2.1. Características del ordenamiento jurídico

El artículo 4° de la Carta establece que la Constitución es norma de normas. Se consagra pues allí el conocido principio de la supremacía constitucional, que tiene las siguientes implicaciones:

No todas las normas jurídicas de un ordenamiento tienen la misma jerarquía. Existe entre ellas una estratificación, de suerte que las normas descendentes deben sujetarse en su fondo y en su forma a las normas superiores. La no conformidad de una norma con sus superiores jerárquicas la convierten en derecho positivo susceptible de ser retirado del ordenamiento, que tiene la virtud incluso de hacer desaparecer del mundo jurídico la norma así imperfectamente expedida mediante los controles pertinentes.

Ahora bien, la Constitución es la primera de las normas. Es por ello que cualquiera otra norma jurídica, así sea expedida por el operador jurídico más modesto de la República, debe sujetarse en primer lugar a la Constitución.

Por ejemplo una autoridad municipal de policía al momento de dirimir un asunto no debe consultar primero las orientaciones del alcalde ni las previsiones de los acuerdos municipales ni las disposiciones departamentales ni las reglas de los códigos nacionales. En primer lugar dicho funcionario debe consultar la Constitución -que es norma normarum. Después -y sólo después-, se debe ciertamente consultar el resto del ordenamiento.

## 2.2. Las fuentes del derecho

Las fuentes del derecho pueden ser formales o materiales. Las primeras son los cauces por los que se expresa el derecho. Las segundas son los hechos sociales que suministran el contenido del derecho. Ejemplo de las primeras son la ley, los contratos y la costumbre. Ejemplo de las segundas son la economía, la realidad social y política. En el caso que ahora ocupa a la Corte se trata de las fuentes formales del derecho.

Dice así el artículo 230 de la Constitución Política de Colombia:

Los jueces, en sus providencias, solo están sometidos al imperio de la ley.

La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.

Las fuentes están pues constitucionalmente clasificadas en dos grupos que tienen diferente jerarquía:

- Fuente obligatoria: el "imperio de la ley" (inciso 1°).
- Fuentes auxiliares: la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina (inciso 2°).

Ahora bien, por la expresión "imperio de la ley" debe entenderse ley en sentido material -norma vinculante de manera general- y no la ley en sentido formal -la expedida por el órgano legislativo-. Ello por cuanto, según se vió, la primera de las normas es la Constitución -art. 4° CP-.

## 2.3. La cosa juzgada constitucional

El artículo 243 de la Carta dispone lo siguiente:

Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

El antecedente de esta norma se encuentra en el Informe presentado en la Asamblea Nacional Constituyente por el Delegatario José María Velasco Guerrero, en el cual se lee lo siguiente:

Y ya desde entonces los fallos que el plenario de la Corte emite en ejercicio del control jurisdiccional, producen efectos universales, "erga omnes" y hacen tránsito a la (sic) juzgada constitucional. Por ello el gobierno ni el congreso pueden reproducir el contenido material jurídico del acto declarado inexecutable en el fondo, mientras subsistan en la Carta las mismas normas que sirvieron para confrontar la norma ordinaria en el texto superior. Si así no fuere, la Corte, por virtud de los imperativos universales que emanan de sus fallos de inexecutableidad, se convertiría en una pequeña asamblea nacional constituyente, en función permanente.[4]

En el artículo 243 de la Carta se consagra la denominada "cosa juzgada constitucional", en virtud de la cual las sentencias de constitucionalidad de la Corte Constitucional presentan las siguientes características:

- Tienen efecto erga omnes y no simplemente inter partes.
- Por regla general obligan para todos los casos futuros y no sólo para el caso concreto.
- Como todas las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada, no se puede juzgar nuevamente por los mismos motivos sino que el fallo tiene certeza y seguridad jurídica. Sin embargo, a diferencia del resto de los fallos, la cosa juzgada constitucional tiene expreso y directo fundamento constitucional -art. 243 CP-.
- Las sentencias de la Corte sobre temas de fondo o materiales, tanto de executableidad como de inexecutableidad, tienen una característica especial: no pueden ser nuevamente objeto de controversia. Ello porque la Corte debe confrontar de oficio la norma acusada con toda la Constitución, de conformidad con el artículo 241 superior, el cual le asigna la función de velar por la guarda de la integridad y supremacía de la Carta. Mientras que los fallos por ejemplo del contencioso administrativo que no anulen una norma la dejan vigente pero ella puede ser objeto de futuras nuevas acciones por otros motivos, porque el juez administrativo sólo examina la norma acusada a la luz de los textos invocados en la demanda, sin que le esté dado examinar de oficio otras posibles violaciones, de conformidad con el artículo 175 del código contencioso administrativo (cosa juzgada con la causa petendi).
- Todos los operadores jurídicos de la República quedan obligados por el efecto de la cosa juzgada material de las sentencias de la Corte Constitucional.

Esta Corporación, en sentencia N° 104 de 1993, dijo[5]:

Se observa que entre la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el resto de jurisprudencia de los demás jueces y tribunales del país -en la que se encuentra la del Consejo de Estado-, existen semejanzas y diferencias.

Las semejanzas consisten en que se trata de un pronunciamiento jurisdiccional con fuerza de cosa juzgada. Las providencias tanto de la Corte Constitucional -art. 21 del Decreto 2067 de 1991-, como del Consejo de Estado que declaren o nieguen una nulidad -art. 175 del código contencioso administrativo- tienen efectos erga omnes, mientras que en general las sentencias judiciales sólo tienen efectos inter partes.

Las diferencias estriban en el hecho de que mientras la jurisprudencia de los jueces y tribunales no constituyen un precedente obligatorio[6], salvo lo establecido en el artículo 158 del código contencioso administrativo (reproducción del acto suspendido). Tales providencias sólo tienen un carácter de criterio auxiliar -art. 230 CP-, para los futuros casos similares, la jurisprudencia constitucional tiene fuerza de cosa juzgada constitucional -art. 243 CP-, de suerte que obliga hacia el futuro para efectos de la expedición o su aplicación ulterior.

Así lo había establecido la jurisprudencia constitucional de la Corte Suprema de Justicia, cuando afirmó lo siguiente:

No hay duda de que en el proceso constitucional que se sigue ante la Corte Suprema de Justicia, rige y existe la institución de la COSA JUZGADA que le da firmeza a las decisiones que adopte...

Pero en el proceso constitucional dicho instituto no está rigurosamente asentado en la triple identidad que lo caracteriza en el proceso civil, ya que la índole propia que lo distingue de los demás procesos establece matices o modalidades a dichos ingredientes, o los excluye como presupuestos de dicha institución.

Con respecto a la IDENTIDAD DE PARTES, requisito fundamental de la cosa juzgada en el proceso civil, en el constitucional no se da pues en él no se presenta enfrentamiento entre litigantes con intereses contrapuestos, y ni siquiera el Estado autor de la norma general que se acusa, asume esta posición por conducto del Procurador General de la Nación ya que la intervención de éste en dicho proceso, se impone en guarda y prevalencia del ordenamiento constitucional. Por ello en la revisión oficiosa de constitucionalidad de los decretos legislativos que el Presidente de la República dicta con fundamento en las facultades de los artículos 121 y 122 de la Constitución, y en la de los proyectos de ley objetados de inconstitucionalidad por el gobierno, el proceso nace y se adelanta sin que medie demanda o solicitud de parte.

En cuanto a la identidad de la causa petendi (eadem causa petendi) debe tenerse en cuenta que el juez de la constitucionalidad no está limitado a examinar la norma acusada que (sic) sólo a través de los motivos que haya aducido el demandante, ya que la Corte debe confrontar el acto acusado con la norma fundamental no solo por las razones que presente el actor, sino a la luz de todos los textos constitucionales y por todas las posibles causas de inconstitucionalidad que exista, a fin de que la decisión final produzca efectos absolutos y erga omnes respecto de los textos acusados...[7]

Ahora con ocasión del examen específico del artículo 23 del Decreto 2067 de 1991, es pertinente realizar las siguientes consideraciones:

1. ¿Hacen tránsito a cosa juzgada formal y material las sentencias de la Corte Constitucional?

Para responder a esta pregunta es necesario establecer si cuando una autoridad "reproduce el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo" -art. 243 CP-, viola un criterio obligatorio -art. 230 inciso 1° CP- o un criterio auxiliar -art. 230 inciso 2°-.

En otras palabras, ¿la sentencia de la Corte Constitucional es para un juez fuente obligatoria o es fuente auxiliar?

Para esta Corporación es muy claro que la respuesta a tal pregunta no es otra que la de considerar que tal sentencia es fuente obligatoria. Así lo dispone el artículo 243 superior precitado e incluso el inciso 1° del artículo 21 del Decreto 2067 de 1991, que dice:

Las sentencias que profiera la Corte Constitucional tendrán el valor de cosa juzgada constitucional y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares (negrilla fuera de texto).

Este texto es idéntico al artículo 243 de la Carta, salvo la parte en negrilla, que es una adición novedosa del Decreto 2067.

Es de anotar que tal norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional, cuando afirmó:

El inciso primero se limita a copiar parcialmente el inciso primero del artículo 243 de la Carta, para concluir, refiriéndose a las sentencias que profiera la Corte Constitucional, que "son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares". Declaración que, en rigor no quita ni pone rey, por ser redundante. Pues el hacer tránsito a cosa juzgada, o el tener "el valor de la cosa juzgada constitucional", no es en rigor un efecto de la sentencia: no, más bien es una cualidad propia de ella, en general.[8]

Piénsese que aún en los casos en que la Corte declara exequible una norma acusada por vicios de forma en su creación, la sentencia hace tránsito a cosa juzgada, pues en lo sucesivo será imposible pedir la declaración de inexecutable por tales vicios.

Y la sentencia en firme, sobra decirlo, es de obligatorio cumplimiento. Además, las que recaigan en las acciones públicas de inconstitucionalidad, tienen efecto erga omnes, por la naturaleza misma de la acción y por su finalidad.

El inciso primero del artículo 21 no presenta, en consecuencia, disparidad o contrariedad en relación con norma alguna de la Constitución (negrilla no originales).[9]

2. ¿Hace tránsito a la cosa juzgada toda la sentencia de la Corte Constitucional o solamente una parte de ella?

La Corte responde este nuevo interrogante en el sentido de afirmar que únicamente una parte de sus sentencias posee el carácter de cosa juzgada.

3. ¿Que parte de las sentencias de constitucionalidad tiene la fuerza de la cosa juzgada?

La respuesta es doble: poseen tal carácter algunos apartes de las sentencias en forma explícita y otros en forma implícita.

Primero, goza de cosa juzgada explícita la parte resolutive de las sentencias, por expresa disposición del artículo 243 de la Constitución.

Segundo, goza de cosa juzgada implícita los conceptos de la parte motiva que guarden una unidad de sentido con el dispositivo de la sentencia, de tal forma que no se pueda entender éste sin la alusión a aquéllos.

En efecto, la parte motiva de una sentencia de constitucionalidad tiene en principio el valor que la Constitución le asigna a la doctrina en el inciso segundo del artículo 230: criterio auxiliar -no obligatorio-, esto es, ella se considera obiter dicta.

Distinta suerte corren los fundamentos contenidos en las sentencias de la Corte Constitucional que guarden relación directa con la parte resolutive, así como los que la Corporación misma indique, pues tales argumentos, en la medida en que tengan un nexo causal con la parte resolutive, son también obligatorios y, en esas condiciones, deben ser observados por las autoridades y corrigen la jurisprudencia.

La ratio iuris de esta afirmación se encuentra en la fuerza de la cosa juzgada implícita de la parte motiva de las sentencias de la Corte Constitucional, que consiste en esta Corporación realiza en la parte motiva de sus fallos una confrontación de la norma revisada con la totalidad de los preceptos de la Constitución Política, en virtud de la guarda de la integridad y supremacía que señala el artículo 241 de la Carta. Tal confrontación con toda la preceptiva constitucional no es discrecional sino obligatoria. Al realizar tal confrontación la Corte puede arribar a una de estas dos conclusiones: si la norma es declarada inexecutable, ella desaparece del mundo jurídico, con fuerza de cosa juzgada constitucional, como lo señala el artículo 243 superior, y con efecto erga omnes, sin importar si los textos que sirvieron de base para tal declaratoria fueron rogados o invocados de oficio por la Corporación, porque en ambos casos el resultado es el mismo y con el mismo valor. Si la norma es declarada executable, ello resulta de un exhaustivo examen del texto estudiado a la luz de todas y cada una de las normas de la Constitución, examen que lógicamente se realiza en la parte motiva de la sentencia y que se traduce desde luego en el dispositivo.

Son pues dos los fundamentos de la cosa juzgada implícita: primero, el artículo 241 de la Carta le ordena a la Corte Constitucional velar por la guarda y supremacía de la Constitución, que es norma normarum, de conformidad con el artículo 4° idem. En ejercicio de tal función, la Corte expide fallos con fuerza de cosa juzgada constitucional, al tenor del artículo 243 superior. Segundo, dichos fallos son erga omnes, según se desprende del propio artículo 243 constitucional.

Considerar lo contrario, esto es, que únicamente la parte resolutive tiene fuerza de cosa juzgada, sería desconocer que, admitiendo una norma diferentes lecturas, el intérprete se acoja a lo dispositivo de una sentencia de la Corte Constitucional e ignore el sentido que la Corporación -guardiana de la integridad y supremacía de la Carta-, le ha conferido a dicha norma para encontrarla conforme o inconforme con la Constitución. Ello de paso atentaría contra la seguridad jurídica dentro de un ordenamiento normativo jerárquico, como claramente lo es el colombiano por disposición del artículo 4° superior.

Ahora en respaldo de esta posición se encuentra la tradición jurídica del país, que la Corte Constitucional recoge.

En efecto, la Corte Suprema de Justicia afirmó en 1916 lo siguiente:

La cosa juzgada ha de hallarse en lo general en la parte definitiva de la sentencia, pero los motivos de ésta carecen de fuerza de fallo, porque son simples elementos de la convicción del juez, que pudiendo ser idóneos en ocasiones, no afectan sin embargo la decisión misma. Empero tiene una excepción este principio, también aceptada generalmente en teoría y en jurisprudencia, y es que cuando los motivos son, no ya simples móviles de la determinación del juez sino que se liga (sic) internamente al dispositivo y son como "el alma y nervio de la sentencia" constituye

entonces un todo con la parte dispositiva y participa entonces de la fuerza que ésta tenga. Numerosos son los casos en que sin conexionar los motivos determinantes de un fallo, ella sería incompatible e inejecutable.[10]

La misma doctrina fue reiterada por aquella Corporación en 1928[11] y en 1967.

El Consejo de Estado, en providencia de 1981 sostuvo la misma tesis de la cosa juzgada implícita, así:

Considera esta Sala que el pronunciamiento sobre competencia que hizo la Corte en relación con las materias del Decreto autónomo 2617 de 1973 constituye cosa juzgada implícita que, conforme a doctrina reiterada de esta Corporación, debe acatarse, así se compartan o no los fundamentos mismos del citado fallo...

Sobre lo que es la cosa juzgada implícita dijo esta Sala en fallo dictado el 20 de junio de 1979 lo siguiente:

"En un fallo de inexequibilidad, como en cualquiera otra sentencia, hace tránsito a cosa juzgada no solamente lo decidido explícitamente, vale decir, lo expresado en la parte resolutive, sino también lo implícito en ella. A este respecto dice Carnelutti:

Ello no significa que la cosa juzgada se limite a las cuestiones que encuentre en la decisión una solución expresa: no se olvide que la decisión es una declaración como las demás, en la que muchas cosas se sobreentienden lógicamente sin necesidad de decirlas. Especialmente cuando la solución de una cuestión supone como 'Prius' lógico la solución de otra, esta otra se halla también implícitamente contenida en la decisión (al llamado 'Judicato' implícito). Se halla implícitamente consultadas todas las cuestiones cuya solución sean lógicamente necesarias para llegar a la solución expresadas en la decisión. Si, por ejemplo, el juez se pronuncia sobre la resolución de un contrato, afirma implícitamente su validez (Sistema de Derecho Procesal Civil Utena-Argentina 1944 T.I. N° 92)...

"Si la decisión implícita, tal y como se ha delimitado no hiciera tránsito a cosa juzgada, sería factible entonces que la Corte Suprema de Justicia pudiera reexaminar de nuevo la competencia constitucional en la materia ya dicha, con la posibilidad de un cambio de criterio que, a su vez, implicara la conclusión de que la competencia no fuera del Congreso sino del Gobierno. De ser ello posible la Corte asumiría, prácticamente, un poder que se habilitaría para variar las competencias constitucionales de los poderes públicos al vaivén de los cambios jurisprudenciales, equiparándose al poder constituyente y convirtiéndose, de guardián que es de la integridad, en órgano con capacidad para modificarla, lo cual sería manifiestamente absurdo.

"Obviamente la cosa juzgada implícita no comprende las elaboraciones puramente doctrinales, o sea, aquellas que dentro del desarrollo lógico del razonamiento, constituyan el sustento de una conclusión fundamental, pues tales elaboraciones apenas pueden tener el valor y el alcance de la jurisprudencia como fuente de derecho y como tales, participan de su movilidad o de su versatilidad".[13]

4. ¿Quién determina los efectos obligatorios de una sentencia de la Corte Constitucional?

Como ya lo ha establecido esta Corporación, sólo la Corte Constitucional, ciñéndose a la preceptiva superior, puede fijar los alcances de sus sentencias.

Se trata pues de un problema de competencia: en rigor la norma acusada no podía regular sin violar la Constitución los efectos de los fallos de esta Corte, sobre cuya determinación la única entidad competente es la Corte Constitucional (C.P. art. 241).

Así lo estableció esta Corporación cuando dijo:

A lo anterior, cabría agregar que la declaración de inexecutable de este inciso, no obsta para que la Corte, **en ejercicio de sus funciones propias**, señale en la sentencia que los efectos de la cosa juzgada se aplican sólo respecto de las disposiciones constitucionales consideradas en la sentencia. Al fin y al cabo, **sólo a la Corte compete determinar el contenido de sus sentencias.**[14]

Para mayor abundamiento la Corte ha sostenido en la sentencia precitada que "en síntesis, entre la Constitución y la Corte Constitucional, cuando esta interpreta aquélla, no puede interponerse ni una hoja de papel".

Por los motivos expuestos, la palabra "obligatorio" del artículo 23 del Decreto 2067 de 1991 se opone a los artículos 241 y 230 de la Constitución.

### III. DECISION

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar EXEQUIBLES los numerales 2º, 3º, 4º y 5º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991.

SEGUNDO: Declarar INEXEQUIBLE la expresión "obligatorio" del artículo 23 del Decreto 2067 de 1991, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Cumplase, comuníquese, publíquese y archívese.

VLADIMIRO NARANJO MEJIA

Presidente (E)

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

- [1] Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia N° C-003 de enero 14 de 1993.
- [2] BOBBIO, Norberto. Presente y Provenir de los Derechos Humanos. Anuario de Derechos Humanos, Madrid 1.981, pág. 20.
- [3] Häberle, Peter. El contenido esencial como garantía de los derechos fundamentales. Grundgesetz 3 Auflage. Heidelberg, 1983
- [4] Cfr. Gaceta Constitucional N° 36, de abril 4 de 1991, pag 26
- [5] Vid. Corte Constitucional. Sala Sentencia N° 104 de marzo 11 de 1993.
- [6] El precedente obligatorio es denominado "stare decisis" en el sistema anglosajón.
- [7] Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sentencia N° 16 de febrero 13 de 1990. Expediente 1891. Magistrado Ponente Jairo E. Duque Pérez.
- [8] Sentencia N° C-113/93 precitada.
- [9] Sentencia N° C-113/93 precitada.
- [10] Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 20 de octubre de 1916. Magistrado Ponente Juan Méndez. Gaceta Judicial N° 25 pag 250.
- [11] Idem. Sentencia de julio 9 de 1928. Gaceta Judicial N° 35, pag 550.
- [12] Idem. Septiembre 17 de 1967. Gaceta Judicial N° 86, pags 42 y 43.
- [13] Vid Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de septiembre 9 de 1981. Consejero Ponente Jacobo Pérez Escobar
- [14] Sentencia N° C-113/93 precitada.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.  
Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones  
ISSN 2256-1633  
Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

