

Auto 282/01

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Regla general

La regla general, que se deriva de la formulación básica del principio, es que la cosa juzgada constitucional es absoluta. Ello se traduce en la imposibilidad jurídica de reabrir el juicio de inconstitucionalidad a la norma que ya ha sido estudiada por la Corte, incluso ante la exposición de argumentos diferentes a los que sustentaron la primera decisión del tribunal constitucional.

COSA JUZGADA RELATIVA-Justificación

La cosa juzgada constitucional relativa se justifica ante la complejidad del dispositivo demandado o cuando el análisis de la norma es decididamente parcial, cual es el caso de los juicios de inconstitucionalidad por vicios de forma en el procedimiento de aprobación de las leyes, que dejan vía libre a la interposición de nuevas demandas relativas a los aspectos de fondo de la misma.

COSA JUZGADA RELATIVA-Constancia expresa

Como la regla general es la cosa juzgada absoluta, cuando se opte por la relativa se deberá dejar expresa constancia de ello. En otros términos, el proferimiento de fallos de constitucionalidad con efectos de cosa juzgada relativa debe ser manifiesto, al punto que se presume lo contrario si tal salvedad no se consigna.

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-No relación exhaustiva y expresa de todas y cada una de motivaciones que la fundamentan

COSA JUZGADA ABSOLUTA-Consignación de algunas razones de constitucionalidad

Si en un fallo de constitucionalidad, el juez de control consigna apenas algunas de las razones por las cuales considera que la norma respeta el ordenamiento superior, pero omite el análisis de argumentos posibles que podrían llevar a una conclusión distinta, se estaría de todos modos frente al caso de una cosa juzgada constitucional absoluta; a menos que -ex profeso- el tribunal reconozca el carácter relativo de los efectos de la sentencia y permita la interposición de nuevas demandas de inconstitucionalidad por cargos distintos.

COSA JUZGADA CONDICIONADA Y COSA JUZGADA RELATIVA-Distinción

RECURSO DE SUPLICA CONTRA RECHAZO DE DEMANDA POR COSA JUZGADA ABSOLUTA-Hipótesis argumentativas diferentes

Referencia: expediente D-3694

Recurso de Súplica interpuesto contra el Auto del 7 de septiembre de 2001, dictado en el proceso de la referencia por el magistrado ponente, doctor Rodrigo Escobar Gil.

Actor: Nilson Trujillo Vargas

Magistrado:
Dr. MARCO GERARDO MONROY
CABRA

Bogotá, D.C., tres (3) de octubre de dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de aquella que le concede el artículo 48 del Acuerdo número 05 de 1991, “por el cual se recodifica el Reglamento de la Corporación”, dicta el presente Auto de acuerdo con los siguientes,

ANTECEDENTES

1° El ciudadano Nilson Trujillo Vargas demandó la inexecutable del artículo 58 (parcial) de la Ley 9ª de 1989.

2° El magistrado sustanciador en el proceso de la referencia, mediante Auto del 7 de septiembre de los corrientes, rechazó la demanda presentada por considerar que respecto de la norma acusada operaron los efectos de la cosa juzgada constitucional absoluta, visto que mediante Sentencia C-251 de 1996 la Corte Constitucional declaró la executable condicionada de la referida disposición.

3° Con fecha 14 de septiembre de 2001 y dentro del término legal previsto, el demandante radicó en la Secretaría General de la Corte, recurso de súplica en contra del Auto de rechazo del 7 de septiembre.

A juicio del actor, los efectos de la Sentencia C-251 de 1996 son los propios de la cosa juzgada constitucional relativa y no absoluta. En consecuencia –agrega- la admisión de su demanda es procedente en tanto los argumentos expuestos en esta oportunidad son diferentes a los que ya fueron objeto de análisis por parte de la Corte.

CONSIDERACIONES

Mediante Sentencia C-251 de 1996, la Corte Constitucional declaró la executable condicionada del artículo 58 de la Ley 9ª de 1989, “*siempre y cuando se entienda que el mandato de cesión gratuita no es aplicable a las*

sociedades de economía mixta en donde la participación estatal sea menor de la requerida para que tal sociedad sea asimilable a una empresa comercial e industrial del Estado.”.

En el asunto *sub exámine* se trata de resolver si esta declaratoria de exequibilidad condicionada, tiene efectos de cosa juzgada absoluta o relativa.

Conforme lo establece el artículo 243 de la Constitución Política, *“los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”*. La consecuencia directa de dicha preceptiva es que las demandas dirigidas contra normas de naturaleza legal, cuya constitucionalidad ya ha sido definida por la Corte, son inadmisibles. El fallo que el juez constitucional produce, respecto de un texto legal determinado, confiere al mismo una especie de “inmunidad” jurídica que impide volver a cuestionar, en sede jurisdiccional, su concordancia o desacuerdo con la Carta Fundamental.

La regla general, que se deriva de la formulación básica del principio, es que la cosa juzgada constitucional es absoluta. Ello se traduce en la imposibilidad jurídica de reabrir el juicio de inconstitucionalidad a la norma que ya ha sido estudiada por la Corte, incluso ante la exposición de argumentos diferentes a los que sustentaron la primera decisión del tribunal constitucional.

Este carácter absoluto de la regla general tiene el siguiente fundamento. El artículo 46 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia señala que *“en desarrollo del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución”*. En razón a que, por disposición del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es guardiana de la integridad y supremacía de la Carta, esta misma Corporación ha entendido que su obligación no se limita a estudiar exclusivamente los cargos formulados en las demandas de inconstitucionalidad sino que trasciende hacia el deber de retirar del ordenamiento jurídico aquellas normas que, habiendo sido demandadas, resultan contrarias a los cánones constitucionales por razones que, incluso, no fueron contempladas en su oportunidad por el demandante.

El precepto contenido en el artículo 46 de la LEAJ fue reproducido con una adición en el Decreto 2067 de 1991 *“por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”*. El artículo 22 de dicho estatuto prescribe que *“[l]a Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución, especialmente los del Título II”,* pero –agrega–, *“salvo cuando para garantizar la supremacía de la Constitución considere necesario aplicar el último inciso del artículo 21.”*

Se ve en estos términos, cómo la norma del Decreto 2067 de 1991 reconoce que la regla general, el régimen básico, es el de la cosa juzgada absoluta, pues se presume que las normas acusadas han sido confrontadas con el texto íntegro de la Constitución¹.

¹ Cfr. Sentencia C-492 de 2000

Ahora bien, como se lee al final del texto, la norma citada permite a la Corte dar aplicación al inciso final del artículo 21 de dicho decreto. Tal inciso fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-113 de 1993 porque, a juicio del Tribunal, el Gobierno excedió las facultades reglamentarias conferidas por el artículo 23 transitorio de la Constitución, al regular aspectos vinculados a los fallos de constitucionalidad, cuando la norma transitoria sólo lo autorizaba a regular el procedimiento de tales juicios.

No obstante su retiro del ordenamiento jurídico, la Corte reconoció que en su contenido material, el inciso final del artículo 21 no era contrario a la Constitución Política, por lo que podía ser aplicado autónomamente por la Corte en ejercicio de sus funciones constitucionales. El texto del mencionado inciso confería la posibilidad a la Corte de relativizar los efectos de la cosa juzgada absoluta, según se lee a continuación:

"Excepcionalmente la Corte Constitucional podrá señalar de manera expresa que los efectos de la cosa juzgada se aplican sólo respecto de las disposiciones constitucionales consideradas en la sentencia."

En relación con la legitimidad de dicha alternativa, la Corte dijo en la sentencia que se cita:

*"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.**"*

De lo anterior se colige que la Corte, en ejercicio de sus funciones, tiene la posibilidad de atenuar el carácter absoluto de la Cosa Juzgada: restringiendo el fallo de constitucionalidad a la confrontación de la disposición demandada con algunas –no todas– de las disposiciones constitucionales, o bien a algunos cargos específicamente analizados, la Corte confiere una “inmunidad parcial” al dispositivo *sub exámine*, permitiendo la interposición de nuevas demandas por cargos diferentes a los que han hecho tránsito a cosa juzgada absoluta.

La cosa juzgada constitucional relativa se justifica ante la complejidad del dispositivo demandado o cuando el análisis de la norma es decididamente parcial, cual es el caso de los juicios de inconstitucionalidad por vicios de forma en el procedimiento de aprobación de las leyes, que dejan vía libre a la interposición de nuevas demandas relativas a los aspectos de fondo de la misma.

De las consideraciones precedentes se tiene, conforme lo señala la legislación pertinente, que en el ejercicio del control constitucional y desde el punto de vista de la extensión de ese control, la Corte Constitucional tiene sólo dos opciones: o confronta la disposición con la totalidad de los preceptos constitucionales, o lo hace respecto de algunos y precisos cánones superiores.

Como la regla general es la cosa juzgada absoluta, cuando se opte por la relativa se deberá dejar expresa constancia de ello. En otros términos, el proferimiento de fallos de constitucionalidad con efectos de cosa juzgada relativa debe ser manifiesto, al punto que se presume lo contrario si tal salvedad no se consigna.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha entendido necesario aclarar que en el proceso de análisis constitucional de una disposición jurídica, este Tribunal no está en la obligación de hacer una relación exhaustiva y expresa de todas y cada una de las motivaciones que fundamentan la decisión judicial, sino que le basta con resaltar las de mayor relevancia. El análisis expreso que se haga de la constitucionalidad de la ley (el escrito de la providencia), debe entenderse complementado con la confrontación implícita de la norma, frente al articulado completo de la Constitución.

Sobre este particular, dijo la Corte en la Sentencia C-037 de 1996

“Lo anterior no significa, y en esos términos lo entiende la Corporación, que en todos los casos la Corte deba realizar un análisis de la totalidad del texto de la Carta frente a la disposición legal que se estudia, pues -se reitera- lo que se busca es la posibilidad de invocar argumentos adicionales sustentados en otras normas fundamentales que servirán para adoptar una mejor decisión. Por lo demás, no sobra recordar que el principio consagrado en la norma que se revisa, está previsto en el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, el cual ya ha sido objeto de estudio y pronunciamiento favorable por parte de esta Corporación”

Por manera que si en un fallo de constitucionalidad, el juez de control consigna apenas algunas de las razones por las cuales considera que la norma respeta el ordenamiento superior, pero omite el análisis de argumentos posibles que podrían llevar a una conclusión distinta, se estaría de todos modos frente al caso de una cosa juzgada constitucional absoluta; a menos que -*ex profeso*- el tribunal reconozca el carácter relativo de los efectos de la sentencia y permita la interposición de nuevas demandas de inconstitucionalidad por cargos distintos.

Finalmente, debe decirse que en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial de aquella que le confiere la potestad de señalar los efectos de sus propios fallos, la Corte Constitucional también puede condicionar sus decisiones de exequibilidad. La cosa juzgada condicionada opera como potestad del juez constitucional que le permite mantener en el ordenamiento jurídico una norma demandada, por la vía de vincularla a una interpretación acorde con los cánones constitucionales. En virtud del efecto *erga omnes* de las sentencias de constitucionalidad, la interpretación bajo la cual se condiciona la declaratoria de exequibilidad de la norma se impone también en el campo de su aplicación práctica.

En relación con este mecanismo jurisdiccional, la Corte ha dicho:

“Esta medida de preservación jurídica, auspiciada por el principio de conservación del derecho² y desplegada en torno a la interpretación armónica de la ley, evita la supresión graciosa de normas jurídicas, el consiguiente empobrecimiento de la normatividad así como propende al fortalecimiento del espíritu democrático mediante el respeto por la voluntad del legislador”.(Auto 014 de 1999)

Aunque podría parecer que el condicionamiento de la declaración de exequibilidad de una norma constituye una relativización del fallo, es claro que se trata de fenómenos distintos y que dicho condicionamiento no tiene incidencia en el carácter absoluto o relativo de la cosa juzgada, pues a menos que la providencia haga la respectiva salvedad, los efectos de la sentencia de constitucionalidad siguen sometidos a la regla general anteriormente expuesta. La Corte explicó dicha diferencia en los siguientes términos:

“Esto muestra que es necesario distinguir entre las sentencias de cosa juzgada relativa y las sentencias de constitucionalidad condicionada. Así, la limitación de la cosa juzgada tiene que ver con la posibilidad de que una disposición que ya fue analizada por la Corte, pueda o no ser estudiada en el futuro. Por ende, existe cosa juzgada relativa cuando la disposición es declarada exequible pero, por diversas razones, la Corte ha limitado su escrutinio a los cargos del actor, y autoriza entonces que la constitucionalidad de esa misma norma pueda ser nuevamente reexaminada en el futuro. En cambio, la constitucionalidad condicionada consiste en que la Corte delimita el contenido de la disposición acusada para, en desarrollo del principio de conservación del derecho, poder preservarla en el ordenamiento. Así, la sentencia condicionada puede señalar que sólo son válidas algunas interpretaciones de la misma, estableciéndose de esta manera cuáles sentidos de la disposición acusada se mantienen dentro del ordenamiento jurídico y cuales no son legítimos constitucionalmente. Pero si la Corte no limita el alcance de la cosa juzgada, entonces ese pronunciamiento material de constitucionalidad condicionada tiene efectos jurídicos definitivos y *erga omnes*.” (Sentencia C-492 de 2000)

Es visto entonces que el condicionamiento de un fallo de constitucionalidad no tiene nada que ver con el hecho de que la norma demandada haya sido confrontada con algunos o con todos los artículos de la Constitución, pues aquél concepto no se vincula con la extensión del control constitucional sino que constituye un mecanismo de precisión de dicho control.

El caso concreto

En el caso *sub examine*, el recurrente sostiene que la cosa juzgada constitucional derivada del fallo C-251 de 1996 es relativa, no absoluta, por cuanto los argumentos de la sentencia son materialmente diferentes a los que configuran su

² PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO. Cfr, entre otras, las sentencias C-065/97, C-070/96, C-100/96, C-280/96, C-600A/95 y C-499/98

demanda. En consecuencia, solicita que se revoque el auto por el cual se la rechaza.

El artículo acusado es el 58 de la Ley 9ª de 1989, en los apartes que se subrayan:

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

Los argumentos expuestos por la Corte para motivar su decisión pueden sintetizarse en que, de un lado, no existe norma constitucional que prohíba al Estado, ceder sus bienes fiscales sin contraprestación económica, siempre y cuando dicha transferencia tenga un sustento en principios y derechos constitucionales expresos. De otra parte, la Corte sostuvo que la norma constituye un mecanismo para normalizar los asentamientos urbanos, según las previsiones de la ley de reforma agraria; y que persigue la normalización de situaciones irregulares de ocupación ilegal de bienes fiscales, permitiendo la racionalización del suelo urbano y el mejoramiento de los procesos de planificación de las ciudades.

La Corte también sostuvo que por virtud de la norma acusada, el Estado cumplía uno de sus fines constitucionales, cual era el de garantizar a todo colombiano, una vivienda digna (CP art. 51); además de que se refiere específicamente a bienes fiscales, es decir, que son de propiedad privada de las entidades estatales, por lo cual cuando una entidad pública abandona un bien de esta categoría, está cumpliendo con la función social de la propiedad de la cual es titular.

No obstante, la Corte condicionó la exequibilidad de la disposición en el sentido de restringir su aplicabilidad a las entidades públicas que no fueran sociedades de economía mixta en las que el Estado tuviese participación minoritaria, porque respecto de las mismas se estaría afectando la propiedad privada de los particulares al ordenar la cesión de los terrenos de su propiedad.

Por su parte, los cargos formulados por el impugnante se resumen en que la norma establece una discriminación a favor de los ocupantes ilegales –anteriores al 28 de julio de 1998- de los inmuebles de propiedad de las entidades públicas del orden nacional, porque impide a los ocupantes de los inmuebles de las entidades públicas de otro orden, beneficiarse de manera automática de la cesión gratuita de dichos inmuebles en los términos que establece el artículo demandado.

En efecto, según el demandante, el hecho de que para las entidades nacionales la norma haya utilizado el verbo imperativo “*cederán*”, refiriéndose al otorgamiento de los predios ocupados de manera ilegal, establece un privilegio que perjudica a los poseedores ilegales de inmuebles de propiedad de otras

entidades públicas, pues de acuerdo con la norma acusada, éstas sólo “podrán” cederlos a título gratuito, lo que en últimas se convierte en un obstáculo para acceder a dichos predios, porque la cesión pasa a depender de la voluntad del representante legal de la entidad.

De acuerdo con los resúmenes anteriores, es evidente que, en cuanto tiene que ver con el cargo central de la demanda, no existe una coincidencia exacta con los argumentos de la Sentencia C-251/96.

No obstante -según quedó expuesto-, el hecho de que en dicha providencia se hayan estudiado hipótesis argumentativas diferentes a las presentadas por el impugnante, no implica, *per se*, que los efectos de la cosa juzgada constitucional derivada de la providencia en cuestión, sean relativos. Para que lo fueran, la Corte debió haberlos hecho expresos, manifestando que la decisión sólo vinculaba los cargos estudiados o los cánones constitucionales confrontados con el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989.

Sin embargo, la Corte no lo hizo, sino que procedió a condicionar la exequibilidad de la norma a una de sus posibles interpretaciones, procedimiento que, como ha quedado claro, no influye en el carácter relativo o absoluto de la cosa juzgada.

Así las cosas, conforme lo establecen las consideraciones previas, no le asiste razón al impugnante para solicitar la revocación del auto de rechazo, ya que la providencia recurrida no incurrió en falta alguna de apreciación respecto del carácter absoluto de la cosa juzgada que se desprende de la Sentencia C-251/96.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

RESUELVE

Primero. Por las razones estudiadas, **CONFIRMAR** en todas sus partes el Auto del 7 de septiembre de 2001, proferido por el despacho del magistrado ponente en el proceso D-3694, doctor Rodrigo Escobar Gil, mediante el cual se rechazó la demanda presentada por el ciudadano Nilson Trujillo Vargas, en contra del artículo 58 de la Ley 9ª de 1989.

Segundo. **ARCHÍVESE** el expediente.

Cúmplase

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General