Función Pública

Sentencia 037 de 2000 Corte Constitucional

SENTENCIA C-037/00

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-InadmisiÃ³n por no formulaciÃ³n correcta del cargo contra disposiciÃ³n acusada

UNIDAD NORMATIVA-PrelaciÃ³n que debe aplicarse entre la ley, reglamentos ejecutivos y Ã³rdenes superiores

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Vigencia dudosa de norma por incertidumbre sobre derogaciÃ³n tÃ¡cita/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Vigencia dudosa de norma por incertidumbre sobre derogaciÃ³n tÃ¡cita

Cuando la derogatoria de una disposiciÃ³n es expresa, no cabe duda en cuanto a que si se interpone una demanda en contra de la norma derogada, la Corte debe inhibirse, salvo que la disposiciÃ³n continÃºe proyectando sus efectos en el tiempo. Cuando, por el contrario, la vigencia de una disposiciÃ³n es dudosa, pues existe incertidumbre acerca de su derogatoria tÃ¡cita, la Corte debe pronunciarse sobre la conformidad o inconformidad con la ConstituciÃ³n, pues ella podrÃa estar produciendo efectos.

CONSTITUCION POLITICA-EmanaciÃ³n de jerarquÃa normativa/SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION POLITICA-Contenido/LEY-Prevalencia, en principio, frente al resto del ordenamiento jurÃdico/LEY-SujeciÃ³n de actos administrativos de contenido normativo/LEY-SujeciÃ³n de normatividad jurÃdica emanada de autoridades administrativas o entes autÃ³nomos/PREVALENCIA DE NORMAS-Orden no ha sido seÃ±alado en su totalidad por Constituyente

El ordenamiento jurÃdico colombiano supone una jerarquÃa normativa que emana de la propia ConstituciÃ³n. Si bien ella no contiene disposiciÃ³n expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, asÃ no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeciÃ³n de cierto rango de normas frente a otras. AdemÃ¡s de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusiÃ³n, el primer lugar dentro de la jerarquÃa del ordenamiento jurÃdico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes. Pero mÃ¡s allÃ¡ de la supremacÃa constitucional, de la propia Carta tambiÃ©n se desprende que las leyes expedidas por el Congreso dentro de la Ã³rbita de competencias que le asigna la ConstituciÃ³n, ocupan, en principio, una posiciÃ³n prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurÃdico. AsÃ las cosas, tenemos que los actos administrativos de contenido normativo, deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeciÃ³n a aquella. Tenemos entonces que, de manera general, la normatividad jurÃdica emanada de autoridades administrativas o de entes autÃ³nomos, debe acatar las disposiciones de la ley, tanto en su sentido material como formal. Aunque existe una jerarquÃa normativa que se desprende de la ConstituciÃ³n, ella no abarca, de manera completa, la posiciÃ³n de todas y cada una de las disposiciones que conforman el orden jurÃdico; es decir el orden de prevalencia normativa no ha sido seÃ±alado en su totalidad por el constituyente.

LEY-JerarquÃa

AUTORIDAD TERRITORIAL-Atribuciones sujetas a la ConstituciÃ³n y ley

En lo que concierne a la competencia normativa de las autoridades territoriales, dentro del marco de la autonomÃa de las entidades de esta naturaleza que consagra el preÃ¡mbulo de la ConstituciÃ³n, las atribuciones que corresponden a los departamentos y municipios deben ejercerse de conformidad, no sÃ³lo con las disposiciones de la Carta, sino tambiÃ©n con las de la ley. Todo ello, dentro del marco de la autonomÃa que les corresponde, es decir dejando a salvo la exclusiva competencia normativa que las autoridades territoriales tienen en los asuntos que la ConstituciÃ³n seÃ±ala como atribuciones propias suyas.

SISTEMA JURIDICO-JerarquÃa

La unidad del sistema jurÃdico, y su coherencia y armonÃa, dependen de la caracterÃstica de ordenamiento de tipo jerÃ¡rquico de que se reviste. La jerarquÃa de las normas hace que aquellas de rango superior, con la Carta Fundamental a la cabeza, sean la fuente de validez de las que les siguen en dicha escala jerÃ¡rquica. Las de inferior categorÃa, deben resultar acordes con las superiores, y desarrollarlas en sus posibles aplicaciones de grado mÃ¡s particular. En esto consiste la connotaciÃ³n de sistema de que se reviste el ordenamiento, que garantiza su coherencia interna. La finalidad de esta armonÃa explÃcitamente buscada, no es otra que la de establecer un orden que permita regular conforme a un mismo sistema axiolÃ³gico, las distintas situaciones de hecho llamadas a ser normadas por el ordenamiento jurÃdico.

EXCEPCION DE ILEGALIDAD-Se ajusta a la ConstituciÃ³n aunque no estÃ© consagrada expresamente en la misma

De la condiciÃ³n jerÃ¡rquica del sistema jurÃdico se desprende la necesidad de inaplicar aquellas disposiciones que por ser contrarias a aquellas otras de las cuales derivan su validez, dan lugar a la ruptura de la armonÃa normativa. AsÃ, aunque la ConstituciÃ³n no contemple expresamente la llamada excepciÃ³n de ilegalidad, resulta obvio que las disposiciones superiores que consagran rangos y jerarquÃas

normativas, deben ser implementadas mediante mecanismos que las hagan efectivas, y que, en ese sentido, la posibilidad de inaplicar las normas de inferior rango que resulten contradictorias a aquellas otras a las cuales por disposiciÃ³n constitucional deben subordinarse, es decir, la excepciÃ³n de legalidad, resulta acorde con la ConstituciÃ³n. La Corte aprecia que, en principio, una norma legal que se limitara a reiterar el orden jurÃdico que emana de la ConstituciÃ³n y a autorizar la inaplicaciÃ³n de las normas que irrespetaran tal orden, serÃa constitucional.

SISTEMA NORMATIVO JERARQUICO DENTRO DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-AplicaciÃ³n por el juez

JUEZ EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Significado y sentido de la labor/PROCESOS DE CREACION DEL DERECHO-LegislaciÃ³n y decisiÃ³n judicial

FUENTES DEL DERECHO-MisiÃ³n que compete al juez en el campo de produccciÃ³n

ACCION DE TUTELA-Mecanismo de protecciÃ³n inmediata de los derechos fundamentales/DERECHOS FUNDAMENTALES-Eficacia directa

El afÃ¡n del constitucionalismo contemporÃ¡neo por hacer operante una justicia real y no formal, tendencia que acoge nuestra Carta PolÃtica, abriÃ³ paso entre nosotros a la consagraciÃ³n de la acciÃ³n de tutela como mecanismo de protecciÃ³n inmediata de los derechos fundamentales. A dichos derechos se les reconoce generalmente "eficacia directa", es decir su protecciÃ³n puede ser demandada inmediatamente, sin necesidad de que medie un desarrollo legal previo que seÃ±ale las condiciones de su ejercicio y tutela. La razÃ³n de esta circunstancia radica en el reconocimiento constitucional de que son derechos inherentes a la persona humana, como lo predica claramente el artÃculo 94 superior.

DERECHOS FUNDAMENTALES-En la tutela juez atiende a principios superiores/DERECHOS FUNDAMENTALES-Finalidad de normas que los reconocen

En la tutela de los derechos fundamentales el juez atiende normas constitucionales que consagran principios superiores considerados como piedras angulares del orden social justo. Como todas las normas que expresan principios y valores, las que reconocen los derechos fundamentales no contienen propiamente reglas que deban aplicarse automÃ¡ticamente. Su finalidad no es la de referir un supuesto de hecho a la previsiÃ³n general contenida en una norma regulante de la conducta, sino mÃ¡s bien la de irradiar a la realidad los valores contenidos en las normas superiores. El juez de amparo, se mueve en el terreno de normas que expresan valores y que no contemplan prescripciones aplicables a manera de silogismo, como lo pretendiera la teorÃa del Estado liberal de Derecho.

NORMA CONSTITUCIONAL-Fuerza vinculante sobre actividad jurisdiccional

La fuerza vinculante de las normas constitucionales se irradia tambiÃ©n a todo el Ã¡mbito del resto de la actividad jurisdiccional. Si bien el juez natural en las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa debe aplicar la ley respetando la jerarquÃa de las normas que emana de la Carta, lo cual le impone descartar aquellas que resultan inarmÃ³nicas o contradictorias con las superiores, debe hacerlo permitiendo que los valores superiores permeen la interpretaciÃ³n y aplicaciÃ³n de las normas. La ConstituciÃ³n tiene un impacto directo sobre todo el resto del orden jurÃdico, que impone a cualquier juez el fallar realizando, es decir haciendo efectivos en el plano de los hechos, los principios y valores contenidos en la ConstituciÃ³n, especialmente los enunciados en el artÃculo 2Â° superior.

EXCEPCION DE ILEGALIDAD EN EL MARCO DE LA CONSTITUCION POLITICA-AplicaciÃ³n o invocaciÃ³n no es general

INAPLICACION DE ACTO ADMINISTRATIVO POR ILEGALIDAD-Facultad reservada a la JurisdicciÃ³n Contencioso Administrativa

PREVALENCIA DE LA CONSTITUCION POLITICA Y EXCEPCION DE ILEGALIDAD-Improcedencia de analogÃa

PRINCIPIO DE OBLIGATORIEDAD DEL ORDENAMIENTO JURIDICO-ExcepciÃ³n debe ser de interpretaciÃ³n restringida/ANALOGIA-Improcedencia cuando disposiciÃ³n que se pretende extender contiene una excepciÃ³n a la norma general

TratÃ¡ndose de una excepciÃ³n al principio de aplicabilidad y obligatoriedad de normas jurÃdicas, la misma debe ser de interpretaciÃ³n restringida. En efecto, la aplicaciÃ³n analÃ³gica debe desecharse cuando la disposiciÃ³n que se pretende extender contiene una excepciÃ³n a la norma general, pues en este caso es la norma general y no la excepciÃ³n lo que debe ser aplicado.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-PreservaciÃ³n por jurisdicciÃ³n especializada es de rango constitucional

EXCEPCION DE ILEGALIDAD SOBRE ACTO ADMINISTRATIVO-Inexistencia de consagraciÃ³n expresa en la ConstituciÃ³n y de posibilidad de invocaciÃ³n por particulares o autoridades administrativas

No hay en la ConstituciÃ³n un texto expreso que se refiera al ejercicio de la excepciÃ³n de ilegalidad, ni a la posibilidad de que los particulares o la autoridades administrativas, por fuera del contexto de un proceso judicial, invoquen dicha excepciÃ³n para sustraerse de la obligaciÃ³n de acatar los actos administrativos, sino que la Carta puso en manos de una jurisdicciÃ³n especializada la facultad de decidir sobre la legalidad de los mismos, ilegalidad que debe ser decretada en los tÃ©rminos que indica el legislador.

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-DefiniciÃ³n de legalidad de acto administrativo

EXCEPCION DE ILEGALIDAD-Campo de acciÃ³n

La llamada excepciÃ³n de ilegalidad se circunscribe entre nosotros a la posibilidad que tiene un juez administrativo de inaplicar, dentro del trÃ¡mite de una acciÃ³n sometida a su conocimiento, un acto administrativo que resulta lesivo del orden jurÃdico superior. Dicha inaplicaciÃ³n

puede llevarse a cabo en respuesta a una solicitud de nulidad o de suspensiÃ³n provisional formulada en la demanda, a una excepciÃ³n de ilegalidad propiamente tal aducida por el demandado, o aun puede ser pronunciada de oficio. Pero, en virtud de lo dispuesto por la norma sub exÃ¡mine tal y como ha sido interpretado en la presente decisiÃ³n, tal inaplicaciÃ³n no puede ser decidida por autoridades administrativas, las cuales, en caso de asumir tal conducta, podrÃan ser demandadas a travÃ©s de la acciÃ³n de cumplimiento, que busca, justamente, hacer efectivo el principio de obligatoriedad y de presunciÃ³n de legalidad de los actos administrativos.

DOCTRINA LEGAL MAS PROBABLE-Concepto a que hace referencia la expresiÃ³n

PRINCIPIO DE AUTONOMIA FUNCIONAL DEL JUEZ-Alcance

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Alcance

DOCTRINA CONSTITUCIONAL INTEGRADORA-Alcance

Referencia: expediente D-2441

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artÃculo 240 de la Ley 4Âª de 1913

Demandante: RamÃ³n Esteban Laborde Rubio

Magistrado Ponente:

Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

SantafÃ© de BogotÃ¡, D.C., veintisÃ©is (26) de enero de dos mil (2000)

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acciÃ³n pÃºblica de inconstitucionalidad, el ciudadano RamÃ³n Esteban Laborde Rubio solicita a la Corte declarar la inexequibilidad del artÃculo 240 de la Ley 4Âª de 1913.

Mediante Auto de 11 de junio de 1999, el Magistrado Sustanciador resolviÃ³ inadmitir la demanda concediendo al actor un tÃ©rmino de tres (3) dÃas hÃ¡biles para corregirla, so pena de rechazo, al tenor de lo dispuesto por el artÃculo 6Â° del Decreto 2067 de 1991.

Las razones de la inadmisiÃ³n consistieron en considerar que los cargos formulados en contra del artÃculo 240 de la Ley 4Âª de 1913, no guardaban correspondencia lÃ³gica, pues mientras la disposiciÃ³n regula el orden de preferencia que debe primar en caso de disposiciones contradictorias de diversa jerarquÃa, los reproches se dirigÃan a atacar la supuesta facultad de los servidores pÃºblicos de la Rama Administrativa del Poder PÃºblico para desvirtuar la presunciÃ³n de legalidad de la cual gozan los actos administrativos. AsÃ, el referido magistrado no encontrÃ³ correctamente formulado un cargo en contra de la disposiciÃ³n demandada.

Mediante memorial oportunamente allegado a esta CorporaciÃ³n, el demandante corrigiÃ³ la anterior demanda indicando que la disposiciÃ³n acusada constituÃa una unidad normativa con la contenida en el artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887, el cual permite explÃcitamente el ejercicio de la excepciÃ³n de ilegalidad. Con fundamento en lo anterior, el magistrado sustanciador admitiÃ³ la demanda entendiendo que la misma se dirigÃa tambiÃ©n contra esta ÃºltIma norma.

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, se fijÃ³ en lista el negocio en la SecretarÃa General de la CorporaciÃ³n para efectos de la intervenciÃ³n ciudadana y, simultÃ¡neamente, se dio traslado al procurador general de la NaciÃ³n, quien rindiÃ³ el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trÃ¡mites previstos en el artÃculo 242 de la ConstituciÃ³n y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El texto de los artÃculos que se demandan es el siguiente:

"Ley 4a de 1913

Sobre RÃ©gimen PolÃtico y Municipal

TITULO VIII

ADMINISTRACION PUBLICA

CAPITULO I

DISPOSICIONES PRELIMINARES

(...)

"ArtÃculo 240. El orden de preferencia de disposiciones contradictorias en asuntos nacionales serÃ¡ el siguiente: la ley, el reglamento ejecutivo y la orden del superior.

"El orden de preferencia en disposiciones contradictorias en asuntos departamentales serÃ¡ el siguiente: las leyes, las ordenanzas, los reglamentos del gobernador y las Ã³rdenes de los superiores.

"En los asuntos municipales el orden de prelaciÃ³n es el siguiente: las leyes, las ordenanzas, los acuerdos, los reglamentos del alcalde y las Ã³rdenes de los superiores.

"Cuando la ley autorice al gobierno o a algÃºn empleado del orden polÃtico para reglamentar un asunto departamental o municipal; cuando la ordenanza autorice al gobernador o a algÃºn otro empleado polÃtico para reglamentar un asunto municipal, el orden de prelaciÃ³n de los respectivos reglamentos irÃ¡ a continuaciÃ³n de la ley u ordenanza en virtud de la cual se expidieron.

"Si el conflicto es entre leyes y ordenanzas, se observarÃ¡n las disposiciones de las primeras; y si es entre las Ã³rdenes de los superiores, se prefiere la de mayor categorÃa."

Ley 153 de 1887

"ArtÃculo 12. Las Ã³rdenes y demÃ¡s actos ejecutivos del gobierno expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serÃ¡n aplicados mientras no sean contrarios a la ConstituciÃ³n, a la leyes ni a la doctrina legal mÃ¡s probable."

III. LA DEMANDA

1. Normas Constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que las normas acusadas vulneran los artÃculos 240, 113, 116, 121, 237 y 238 de la ConstituciÃ³n PolÃtica.

2. Fundamentos de la Demanda

El demandante pide la declaraciÃ³n de inexequibilidad del artÃculo 240 de la Ley 4a de 1913, el cual, en su criterio, conforma una unidad normativa con el artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887, pues considera que viola el artÃculo 238 de la ConstituciÃ³n al ignorar que la jurisdicciÃ³n de lo contencioso administrativo es la Ãºnica facultada para despojar de eficacia a los actos administrativos.

Para el impugnante, los actos administrativos gozan de la presunciÃ³n de legalidad, es decir que se presumen ajustados a derecho y son obligatorios para sus destinatarios aÃºn en contra de su voluntad, hasta tanto la jurisdicciÃ³n de lo contencioso administrativo, tal y como lo indica el artÃculo 238 superior, se pronuncie definitivamente declarando su nulidad, u ordene la suspensiÃ³n provisional de sus efectos.

En abierta contradicciÃ³n con lo anterior –dice-, la excepciÃ³n de ilegalidad que contiene la norma demandada, al igual que el artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887, otorga a los servidores pÃºblicos encargados de aplicar las normas, la facultad de hacer inoperantes en ocasiones los actos administrativos, cuando ellos resulten contrarios a una ley de mayor jerarquÃa, aunque no hayan sido demandados formalmente ni exista una declaraciÃ³n en ese sentido por parte del juez competente.

Concluye que cuando se faculta - como lo hace la norma demandada - a un funcionario de la rama Ejecutiva para inaplicar un acto administrativo, se avala la intromisiÃ³n de ese funcionario en la Ã³rbita del Ã³rgano jurisdiccional competente para pronunciarse al respecto, y se actÃºa en contra de la ConstituciÃ³n.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

Dentro de la oportunidad legal prevista, el seÃ±or procurador general de la NaciÃ³n solicitÃ³ a la Corte Constitucional declararse inhibida para fallar de fondo sobre la demanda dirigida contra el artÃculo 240 de la Ley 4a de 1913, asÃ como la dirigida implÃcitamente contra el artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887.

Para la vista fiscal, respecto al primero de los artÃculos la demanda no debe prosperar, pues los cargos propuestos nada tienen que ver con el contenido de la norma: el hecho de conferir primacÃa a unas normas sobre otras en caso de contradicciÃ³n, no implica que las autoridades administrativas tengan la facultad de aplicar la excepciÃ³n de ilegalidad; "*de lo que se trata allÃ es de establecer, en relaciÃ³n con cualquier autoridad, el orden de preferencia de las normas dentro de la estructura jerÃ¡rquica, propia de los sistemas normativos inspirados en el positivismo jurÃdico*", y garantizar que las normas inferiores sean coherentes con la Norma Fundamental. Distinto es conferir al funcionario administrativo poder de inaplicar la norma cuando ella contradiga a una jerÃ¡rquicamente superior: allÃ sÃ se pone en prÃ¡ctica la excepciÃ³n de ilegalidad.

Como el escrito del demandante no expone lo que a su parecer constituye el concepto de la violaciÃ³n de la ConstituciÃ³n por parte del artÃculo 240 de la Ley 4Âª de 1913, sino ataca el contenido de otra norma cual es el artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887, la Corte no debe pronunciarse de fondo respecto de la primera disposiciÃ³n, sino inhibirse de hacerlo.

En cuanto al artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887, el seÃ±or procurador considera que tambiÃ©n la Corte debe declararse inhibida, pues esa disposiciÃ³n - que contiene la posibilidad de que un funcionario pÃºblico inaplique los actos ejecutivos del gobierno que sean contrarios a la ley - fue derogada. A partir de la apariciÃ³n de la jurisdicciÃ³n contencioso administrativa como Ãºnica controladora de la validez de los actos

administrativos (artÃculos 66 C.C.A. y 238 de la ConstituciÃ³n PolÃtica), hasta que ella no se pronuncie en sentido contrario, las normas de esta naturaleza tienen presunciÃ³n de legalidad, y son de obligatorio cumplimiento para sus destinatarios; no existe entonces, en este Ã¡mbito, la posibilidad para el funcionario pÃºblico de aplicar la excepciÃ³n de ilegalidad.

Luego de rendido el concepto del procurador, el demandante presentÃ³ un escrito adicional buscando que la Corte no se inhiba de pronunciarse sobre esta materia, pues, en su sentir, es indispensable un examen de fondo para unificar el criterio que deben seguir los funcionarios de las Ramas Ejecutiva y Legislativa al encontrarse en situaciÃ³n de aplicar dos normas de distinta jerarquÃa que se contradicen.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. La competencia y el objeto de control.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4Â° del artÃculo 241 de la ConstituciÃ³n PolÃtica, la Corte Constitucional es competente para conocer la presente demanda, por dirigirse contra normas que hacen parte de leyes de la RepÃºblica.

2. La unidad normativa existente entre el artÃculo 240 de la Ley 4Âª de 1913 y el artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887.

Como se dijo en el acÃ¡pite de antecedentes, el demandante pidiÃ³ la declaraciÃ³n de inexequibilidad del artÃculo 240 de la Ley 4a de 1913, el cual en su criterio conforma una unidad normativa con el artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887. En efecto, la Corte aprecia que las dos disposiciones tienen entre sÃ una relaciÃ³n de identidad temÃ¡tica, puesto que ambas se refieren a la prelaciÃ³n que debe aplicarse entre la ley, los reglamentos ejecutivos y las ordenes superiores. Como el fenÃ³meno de la unidad normativa estÃ¡ dado por la identidad de materia a la que se refieren las normas que la integran, de tal manera que las razones de exequibilidad o inexequibilidad son igualmente aplicables a ambas disposiciones, estima la Corte que debe llevar a cabo un examen de constitucionalidad que recaiga simultÃ¡neamente sobre las dos disposiciones.

3. Vigencia del artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887

1. La vista fiscal aprecia que la disposiciÃ³n contenida en el artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887 se encuentra implÃcitamente derogada por el artÃculo 66 del CÃ³digo Contencioso Administrativo, razÃ³n por la cual la Corte , a su juicio, debe inhibirse de hacer cualquier pronunciamiento de fondo respecto de ella. El artÃculo 66 del CÃ³digo Contencioso Administrativo es del siguiente tenor:

"ArtÃculo 66. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serÃ¡n obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicciÃ³n en lo contencioso administrativo, pero perderÃ¡n su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:

"1.Por suspensiÃ³n provisional.

"2.Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.

"3.Cuando al cabo de cinco (5) aÃ±os de estar en firme, la administraciÃ³n no ha realizado los actos que le corresponden para ejecutarlos.

"4.cuando se cumpla la condiciÃ³n resolutoria a que se encuentre sometido el acto.

"5.cuando pierdan su vigencia."

En sustento de la posiciÃ³n que sostiene la derogatoria del artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887, la vista fiscal aporta al expediente el siguiente extracto jurisprudencial del h. Consejo de Estado, en donde se hizo la siguiente afirmaciÃ³n:

"El artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887 debe entenderse derogado tÃ¡citamente en atenciÃ³n a que dicha norma tuvo vigencia en una Ã©poca en que no existÃa control efectivo de la legalidad de los actos administrativos.

"Habida cuenta de que la jurisdicciÃ³n contenciosa se creÃ³ para ejercer el control de legalidad de la administraciÃ³n y que la acciÃ³n de nulidad no prescribe, el legislador colombiano garantizÃ³ asÃ que en cualquier momento el particular puede solicitar una definiciÃ³n judicial sobre la legalidad de un acto administrativo inclusive con la posibilidad de obtener la suspensiÃ³n provisional de sus efectos, cuando es manifiesta su ilegalidad, de donde resulta improcedente darle aplicaciÃ³n a la excepciÃ³n de ilegalidad, mÃ¡xime cuando el artÃculo 66 del CÃ³digo Contencioso Administrativo establece en forma imperativa que los actos administrativos serÃ¡n obligatorios en tanto que no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicciÃ³n de lo contenciosos administrativo.

"En consecuencia, resulta obligado concluir que, en tanto que los actos administrativos no se encuentren anulados o suspendidos, dichos actos deben ser aplicados, vale decir, obedecidos tanto por los particulares como por la administraciÃ³n."[1] (Negrillas fuera del original)

2. Un sector de la doctrina, comparte la posiciÃ³n segÃºn la cual el artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887 se encuentra tÃ¡citamente derogado. En sustento de dicha interpretaciÃ³n aduce igualmente que la norma se justificaba en la Ã©poca en la cual fue expedida, para cuando no existÃa un control judicial de legalidad sobre los actos administrativos.[2]

3. No obstante lo anterior, la Corte encuentra que otro sector de la doctrina[3] y el mismo Consejo de Estado, han sostenido la posiciÃ³n contraria. En oportunidades posteriores a la entrada en vigencia del CÃ³digo Contencioso Administrativo (C.C.A.), lo cual sucediÃ³ en el aÃ±o de 1984, el h. Consejo de Estado ha dado aplicaciÃ³n al artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887, lo cual parece indicar que en esas ocasiones no considerÃ³ que tal disposiciÃ³n estuviere derogada. AsÃ por ejemplo, en Sentencia del 5 de diciembre de 1990[4], la SecciÃ³n Tercera de esa CorporaciÃ³n Judicial se

expresÃ³ de la siguiente manera:

"A pesar de que podrÃa decirse que tanto las Resoluciones acusadas como las que les sirvieron de fundamento gozan de la presunciÃ³n de legalidad y que especÃficamente las Ãºltimas no son objeto de demanda dentro del presente proceso, la Sala considera que lo que en el fondo ha planteado el actor, aunque de manera un tanto confusa, es la excepciÃ³n de ilegalidad o inconstitucionalidad, a fin de que dichas Resoluciones ... no se apliquen en el caso sub judice, por ser contrarias a una norma superior...

"Al respecto, la Sala en aplicaciÃ³n del art. 215 de la ConstituciÃ³n PolÃtica, del art. 12 de la Ley 153 de 1.887 y del art. 240 del CÃ³digo de RÃ©gimen PolÃtico y Municipal (Ley 4a. de 1.913), que consagran el principio de la excepciÃ³n y su aplicaciÃ³n en las diferentes escalas de nuestro ordenamiento jurÃdico, considera que efectivamente no son aplicables en el presente caso...

"De otra parte, como resultado de la declaratoria de nulidad, la Sala ordenarÃ¡ el restablecimiento del derecho en los tÃ©rminos solicitados en la demanda." (Negrillas fuera del original)

4. AsÃ las cosas, la jurisprudencia relativa a la vigencia del artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887 *sub exÃ¡mine*, parece ser contradictoria, lo mismo que la doctrina relativa al punto. Ante esta situaciÃ³n, la Corte encuentra que no le corresponde dirimir el asunto. En efecto, cuando la derogatoria de una disposiciÃ³n es expresa, no cabe duda en cuanto a que si se interpone una demanda en contra de la norma derogada, la Corte debe inhibirse, salvo que la disposiciÃ³n continÃºe proyectando sus efectos en el tiempo. Cuando, por el contrario, la vigencia de una disposiciÃ³n es dudosa, pues existe incertidumbre acerca de su derogatoria tÃ¡cita, la Corte debe pronunciarse sobre la conformidad o inconformidad con la ConstituciÃ³n, pues ella podrÃa estar produciendo efectos. En virtud de lo anterior, la Corte entra a hacer el examen de constitucionalidad del artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887.

4. Existencia de una jerarquÃa normativa que emana de la ConstituciÃ³n.

5. El ordenamiento jurÃdico colombiano supone una jerarquÃa normativa que emana de la propia ConstituciÃ³n. Si bien ella no contiene disposiciÃ³n expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, asÃ no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeciÃ³n de cierto rango de normas frente a otras. AsÃ, para empezar el artÃculo 4Â° de la Carta a la letra expresa: "*La ConstituciÃ³n es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la ConstituciÃ³n y la ley u otra norma jurÃdica, se aplicarÃ¡n las disposiciones constitucionales.*" Esta norma se ve reforzada por aquellas otras que establecen otros mecanismos de garantÃa de la supremacÃa constitucional, cuales son, principalmente, el artÃculo 241 superior que confÃa a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacÃa de la Carta y el numeral 3Â° del artÃculo 237, referente a la competencia del Consejo de Estado para conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuyo conocimiento no corresponda a la Corte Constitucional. AsÃ las cosas, la supremacÃa de las normas constitucionales es indiscutible.

6. AdemÃ¡s de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusiÃ³n, el primer lugar dentro de la jerarquÃa del ordenamiento jurÃdico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes. Por ejemplo, el artÃculo 5Â° superior dispone la "primacÃa de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institucIÃ³n bÃ¡sica de la sociedad", y el 44 indica que "los derechos de los niÃ±os prevalecen sobre los derechos de los demÃ¡s", expresiones que no pueden ser entendidas sino como una orden de aplicar preferentemente las disposiciones que garantizan y protegen esta categorÃa de derechos.

7. Pero mÃ¡s allÃ¡ de la supremacÃa constitucional, de la propia Carta tambiÃ©n se desprende que las leyes expedidas por el Congreso dentro de la Ã³rbita de competencias que le asigna la ConstituciÃ³n, ocupan, en principio, una posiciÃ³n prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurÃdico. Esta conclusiÃ³n se extrae de diversas disposiciones, entre otras aquellas referentes a los deberes y facultades que, segÃºn el artÃculo 189 de la ConstituciÃ³n, le corresponden al presidente frente a ley. En efecto, esta disposiciÃ³n le *impone* "*promulgar la leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento*" (numeral 10Â°), y "*ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expediciÃ³n de decretos, resoluciones y Ã³rdenes necesarios para la cumplida ejecuciÃ³n de las leyes*" (numeral 11Â°). AsÃ las cosas, tenemos que los actos administrativos de contenido normativo, deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeciÃ³n a aquella. Igualmente, las normas superiores que organizan la jurisdicciÃ³n contencioso-administrativa y seÃ±alan sus atribuciones (artÃculo 237 superior), encuentran su finalidad en la voluntad del constituyente de someter la acciÃ³n administrativa al imperio de la ley.

8. Inclusive, las disposiciones que en ejercicio de sus funciones adopten los Ã³rganos autÃ³nomos o independientes previstos en la Carta, deben adoptarse conforme a los dictados legales. En este sentido, el artÃculo 372 de la Carta indica que el Congreso "*dictarÃ¡ la ley a la cual deberÃ¡ ceÃ±irse el Banco de la RepÃºblica para el ejercicio de sus funciones*", de donde se infiere que las disposiciones de este Ãºltimo organismo no pueden adoptarse por fuera de los parÃ¡metros fijados por el legislador. AsÃ mismo, en relaciÃ³n con la ComisiÃ³n Nacional de TelevisiÃ³n, el artÃculo 77 superior expresa que la polÃtica que este organismo dirigirÃ¡, serÃ¡ fijada por el legislador, con lo cual resulta claro que las disposiciones que adopte no pueden ser contrarias a la correspondiente ley.

Tenemos entonces que, de manera general, la normatividad jurÃdica emanada de autoridades administrativas o de entes autÃ³nomos, debe acatar las disposiciones de la ley, tanto en su sentido material como formal. Existen, sin embargo, dentro del marco de la ConstituciÃ³n, otras disposiciones no emanadas del Congreso a las cuales se les da un rango especial. Tal serÃa el caso de los reglamentos autÃ³nomos a los que se refiere el inciso segundo del artÃculo 355 superior, el de aquellas facultades del contralor general de la RepÃºblica otorgadas por el artÃculo 268 inciso 1Â° ibÃdem, aquellas otras de las autoridades de los pueblos indÃgenas contempladas en el artÃculo 246, las de las altas corporaciones judiciales consignadas en los artÃculos 235 numeral 6Â°, 237 numeral 6Â° y 241 numeral 11, o, en general, la fuerza vinculante que se reconoce a la doctrina constitucional integradora, conforme a la jurisprudencia de esta CorporaciÃ³n.[5] AsÃ, en casos como los anteriores, el legislador

tiene que respetar la autonomÃa de estas entidades en sus respectivas competencias.

9. La ConstituciÃ³n PolÃtica consagra, ademÃ¡s, una jerarquÃa entre distintas clases de leyes. En efecto, de su texto se desprende entre otras, la existencia de leyes estatutarias, orgÃ¡nicas, marco y ordinarias, dÃ¡ndose entre estas categorÃas, cierta relaciÃ³n de subordinaciÃ³n. AsÃ, las leyes estatutarias a las que se refiere el artÃculo 152 superior, requieren para su expediciÃ³n un trÃ¡mite mÃ¡s exigente que el de las leyes ordinarias, por razÃ³n de su contenido material, y aparte de ser objeto de un control previo de constitucionalidad, solo pueden ser modificadas, reformadas o derogadas por otras del mismo rango, tal como con lo establece el artÃculo 153 de la ConstituciÃ³n, lo que revela su supremacÃa frente a las leyes ordinarias.

En cuanto a la subordinaciÃ³n de las leyes ordinarias respecto de las orgÃ¡nicas, la misma ha sido expresamente reconocida por esta CorporaciÃ³n, que, al respecto, dijo:

"Una ley ordinaria tiene entonces que respetar los mandatos de la legislaciÃ³n orgÃ¡nica; no puede entonces una ley ordinaria derogar una ley orgÃ¡nica, ni tampoco invadir su Ã³rbita de competencia." [6]

Es manifiesta entonces la existencia de una jerarquizaciÃ³n de normas que emana de la propia ConstituciÃ³n.

10. En lo que concierne a la competencia normativa de las autoridades territoriales, dentro del marco de la autonomÃa de las entidades de esta naturaleza que consagra el preÃ¡mbulo de la ConstituciÃ³n, las atribuciones que corresponden a los departamentos y municipios deben ejercerse de conformidad, no sÃ³lo con las disposiciones de la Carta, sino tambiÃ©n con las de la ley. A este respecto el artÃculo 298 superior literalmente indica, en relaciÃ³n con las funciones administrativas de los departamentos, que "*la ley reglamentarÃ¡ lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la ConstituciÃ³n les otorga.*" Adicionalmente, las disposiciones constitucionales relativas a las facultades de los gobernadores y de los alcaldes, indican que a ellos corresponde cumplir y hacer cumplir la ConstituciÃ³n, las leyes, los decretos del Gobierno, las ordenanzas de las asambleas departamentales y los acuerdos municipales (en el caso de los alcaldes), de donde se deduce que sus disposiciones y Ã³rdenes no pueden desconocer o incumplir tales normas, que por lo mismo resultan ser de superior rango jerÃ¡rquico que las que ellos profieren. Todo ello, dentro del marco de la autonomÃa que les corresponde, es decir dejando a salvo la exclusiva competencia normativa que las autoridades territoriales tienen en los asuntos que la ConstituciÃ³n seÃ±ala como atribuciones propias suyas.

11. Dentro de la amplia gama de actos administrativos de contenido normativo, que incluye las varias categorÃas decretos, resoluciones, reglamentos, Ã³rdenes, etc., la ConstituciÃ³n no prevÃ© explÃcitamente una relaciÃ³n de supremacÃa, aunque ella podrÃa deducirse, de conformidad con un criterio orgÃ¡nico, por la jerarquÃa de la autoridades que las profieren, Ã©sta sÃ seÃ±alada por la ConstituciÃ³n; o de conformidad con un criterio material, atendiendo a su contenido, para indicar que aquellas normas que desarrollan o implementan otras, o las refieren a situaciones particulares, se someten a las que pretenden desarrollar. De igual manera, la Carta omite indicar el orden de prelaciÃ³n entre los actos administrativos emanados de la AdministraciÃ³n y los proferidos por los entes autÃ³nomos e independientes.

AsÃ las cosas, forzoso es concluir que aunque existe una jerarquÃa normativa que se desprende de la ConstituciÃ³n, ella no abarca, de manera completa, la posiciÃ³n de todas y cada una de las disposiciones que conforman el orden jurÃdico; es decir el orden de prevalencia normativa no ha sido seÃ±alado en su totalidad por el constituyente.

5. El orden jurÃdico como sistema jerÃ¡rquico.

12. La unidad del sistema jurÃdico, y su coherencia y armonÃa, dependen de la caracterÃstica de ordenamiento de tipo jerÃ¡rquico de que se reviste. La jerarquÃa de las normas hace que aquellas de rango superior, con la Carta Fundamental a la cabeza, sean la fuente de validez de las que les siguen en dicha escala jerÃ¡rquica. Las de inferior categorÃa, deben resultar acordes con las superiores, y desarrollarlas en sus posibles aplicaciones de grado mÃ¡s particular. En esto consiste la connotaciÃ³n de *sistema* de que se reviste el ordenamiento, que garantiza su coherencia interna. La finalidad de esta armonÃa explÃcitamente buscada, no es otra que la de establecer un orden que permita regular conforme a un mismo sistema axiolÃ³gico, las distintas situaciones de hecho llamadas a ser normadas por el ordenamiento jurÃdico.

En relaciÃ³n con la jerarquizaciÃ³n normativa que emana de la ConstituciÃ³n, esta Corte ya ha tenido ocasiÃ³n de decir lo siguiente:

"No todas las normas jurÃdicas de un ordenamiento tienen la misma jerarquÃa. Existe entre ellas una estratificaciÃ³n, 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 jerÃ¡rquicas la convierten en derecho positivo susceptible de ser retirado del ordenamiento, que tiene la virtud incluso de hacer desaparecer del mundo jurÃdico la norma asÃ imperfectamente expedida mediante los controles pertinentes. La ConstituciÃ³n es la primera de las normas. Es por ello que cualquiera otra norma jurÃdica, asÃ sea expedida por el operador jurÃdico mÃ¡s modesto de la RepÃºblica, debe sujetarse en primer lugar a la ConstituciÃ³n." [7]

De esta condiciÃ³n jerÃ¡rquica del sistema jurÃdico, se desprende entonces la necesidad de inaplicar aquellas disposiciones que por ser contrarias a aquellas otras de las cuales derivan su validez, dan lugar a la ruptura de la armonÃa normativa. AsÃ, aunque la ConstituciÃ³n no contemple expresamente la llamada excepciÃ³n de ilegalidad, resulta obvio que las disposiciones superiores que consagran rangos y jerarquÃas normativas, deben ser implementadas mediante mecanismos que las hagan efectivas, y que, en ese sentido, la posibilidad de inaplicar las normas de inferior rango que resulten contradictorias a aquellas otras a las cuales por disposiciÃ³n constitucional deben subordinarse, es decir, la excepciÃ³n de legalidad, resulta acorde con la ConstituciÃ³n.

AsÃ las cosas, la Corte aprecia que, en principio, una norma legal que se limitara a reiterar el orden jurÃdico que emana de la ConstituciÃ³n y a

autorizar la inaplicaciÃ³n de las normas que irrespetaran tal orden, serÃa constitucional.

6. El sistema normativo jerÃ¡rquico dentro del Estado Social de Derecho.

13. En la base de esta concepciÃ³n sistemÃ¡tica y jerarquizada del ordenamiento jurÃdico subyacen posiciones conceptuales de alguna manera superadas por la Carta PolÃtica de 1991, lo que supone una revaloraciÃ³n de su aplicaciÃ³n, especialmente de cara a la labor del juez.

En efecto, el Estado Social de Derecho se estructura sobre valores y principios, en muchos casos diferentes a los que dieron paso al Estado liberal de Derecho, dentro del cual naciÃ³ la concepciÃ³n normativa jerarquizada que acaba de reseÃ±arse. Este modelo estatal, responsable de la obligaciÃ³n de sepultar para siempre el rÃ©gimen absolutista, dio prevalencia a la posiciÃ³n del legislador, representante de la soberanÃa nacional (y supuestamente ajeno a la posibilidad de conceder privilegios por la caracterÃstica de generalidad de que se reviste la ley), y temeroso de la extralimitaciÃ³n del poder judicial, redujo la acciÃ³n de los jueces a la de ser simples aplicadores de las leyes. Sus sentencias, ajenas a toda carga de interpretaciÃ³n legal que no fuera la literal o exegÃ©tica, de toda argumentaciÃ³n o retÃ³rica, debÃan limitarse a expresar un silogismo que permitiera referir a los casos particulares las previsiones generales del legislador.

14. El proceso constituyente que condujo entre nosotros a la expediciÃ³n de la ConstituciÃ³n PolÃtica de 1991, no fue ajeno a la evoluciÃ³n del pensamiento jurÃdico que se ha venido operando en las Ãºltimas dÃ©cadas. La consagraciÃ³n de ciertas instituciones como la jurisdicciÃ³n constitucional especializada, la acciÃ³n de tutela o la preponderancia de los derechos fundamentales y de los mecanismos para su protecciÃ³n, son indicativos de esta evoluciÃ³n.

El abandono de las antiguas concepciones jurÃdicas se evidencia en algunos textos constitucionales con sorprendente claridad. Para la muestra el artÃculo 94 superior, que, en relaciÃ³n con los derechos humanos, admite la existencia de "otros" no contemplados por los textos escritos, pero que emanan de la naturaleza humana. Conviene recordar el texto de la disposiciÃ³n:

"ARTICULO 94. La enunciaciÃ³n de los derechos y garantÃas contenidos en la ConstituciÃ³n y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negaciÃ³n de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos."

La labor misma del juez, fue objeto de reflexiones que llevaron a reconocerle un papel creador en el Ã¡mbito de las fuentes del derecho. En este sentido, en la ponencia para primer debate en la Asamblea Constituyente, en torno a la cuestiÃ³n de la necesidad de instituir un tribunal constitucional, se dijo:

"Es igualmente importante que este nuevo organismo determine el alcance de los derechos y libertades pÃºblicas, creando una interpretaciÃ³n estable y coherente sobre su ejercicio..." (Negrillas por fuera del texto original).

15. Sobre este salto conceptual en cuanto al significado y el sentido de la labor judicial, esta CorporaciÃ³n ya se ha expresado en los siguientes tÃ©rminos:

"El aumento de la complejidad fÃ¡ctica y jurÃdica en el Estado contemporÃ¡neo ha traÃdo como consecuencia un agotamiento de la capacidad reguladora de los postulados generales y abstractos. En estas circunstancias la ley pierde su tradicional posiciÃ³n predominante y los principios y las decisiones judiciales, antes considerados como secundarios dentro del sistema normativo, adquieren importancia excepcional. Esta redistribuciÃ³n se explica ante todo por razones funcionales: no pudiendo el derecho, prever todas las soluciones posibles a travÃ©s de los textos legales, necesita de criterios finalistas (principios) y de instrumentos de soluciÃ³n concreta (juez) para obtener una mejor comunicaciÃ³n con la sociedad. Pero tambiÃ©n se explica por razones sustanciales: el nuevo papel del juez en el Estado social de derecho es la consecuencia directa de la enÃ©rgica pretensiÃ³n de validez y efectividad de los contenidos materiales de la ConstituciÃ³n, claramente seÃ±alada en su artÃculo 228 ("Las actuaciones [de la administraciÃ³n de justicia] serÃ¡n pÃºblicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerÃ¡ el derecho sustancial").

"… Pero esta no es la Ãºnica razÃ³n que explica el cambio anotado: el desarrollo de la democracia constitucional puso de presente que el Ã³rgano legislativo, depositario tradicional de legitimidad popular, debe estar acompaÃ±ado del control jurisdiccional, que ha demostrado, a travÃ©s de la historia del derecho constitucional moderno, ser el Ã³rgano mÃ¡s eficaz en la defensa de los derechos de los ciudadanos y los principios democrÃ¡ticos. Las dificultades derivadas del crecimiento desbordante del poder ejecutivo en el estado intervencionista y de la pÃ©rdida de liderazgo polÃtico del Ã³rgano legislativo, deben ser compensadas, en la democracia constitucional, con el fortalecimiento del poder judicial, dotado por excelencia de la capacidad de control y de defensa del orden institucional. SÃ³lo de esta manera puede lograrse un verdadero equilibrio y colaboraciÃ³n entre los poderes; de lo contrario, predominarÃ¡ el poder ejecutivo.

"... De lo dicho se deriva la idea de que el juez, en el Estado social de derecho tambiÃ©n es un portador de la visiÃ³n institucional del interÃ©s general. El juez, al poner en relaciÃ³n la ConstituciÃ³n -sus principios y sus normas- con la ley y con los hechos hace uso de una discrecionalidad interpretativa que necesariamente delimita el sentido polÃtico de los textos constitucionales. En este sentido la legislaciÃ³n y la decisiÃ³n judicial son ambas procesos de creaciÃ³n de derecho [8] ."[9]

16. Acorde con estos criterios sobre el desempeÃ±o que corresponde al juez dentro del marco del Estado Social de Derecho, la Corte ha sostenido reiteradamente que las motivaciones de sus fallos tienen fuerza vinculante, cuando guardan directa relaciÃ³n con la parte resolutiva, lo que revela la misiÃ³n que compete al juez en el campo de la producciÃ³n de las fuentes del derecho:

"…sÃ³lo serÃ¡ de obligatorio cumplimiento, esto es, Ãºnicamente hace trÃ¡nsito a cosa juzgada constitucional, la parte resolutiva de las sentencias de la Corte Constitucional. En cuanto a la parte motiva, como lo establece la norma, esta constituye criterio auxiliar para la actividad

judicial y para la aplicaciÃ³n de las normas de derecho en general; sÃ³lo tendrÃan fuerza vinculante los conceptos consignados en esta parte que guarden una relaciÃ³n estrecha, directa e inescindible con la parte resolutiva; en otras palabras, aquella parte de la argumentaciÃ³n que se considere absolutamente bÃ¡sica, necesaria e indispensable para servir de soporte directo a la parte resolutiva de las sentencias y que incida directamente en ella."[10]

17. El afÃ¡n del constitucionalismo contemporÃ¡neo por hacer operante una justicia real y no formal, tendencia que acoge nuestra Carta PolÃtica, abriÃ³ paso entre nosotros a la consagraciÃ³n de la acciÃ³n de tutela como mecanismo de protecciÃ³n inmediata de los derechos fundamentales. A dichos derechos se les reconoce generalmente "eficacia directa", (artÃculo 85 de la ConstituciÃ³n PolÃtica), es decir su protecciÃ³n puede ser demandada inmediatamente, sin necesidad de que medie un desarrollo legal previo que seÃ±ale las condiciones de su ejercicio y tutela. La razÃ³n de esta circunstancia radica en el reconocimiento constitucional de que son derechos inherentes a la persona humana, como lo predica claramente el artÃculo 94 superior.

En la tutela de los derechos fundamentales, el juez, por consiguiente, atiende normas constitucionales que consagran principios superiores considerados como piedras angulares del orden social justo. Como todas las normas que expresan principios y valores, las que reconocen los derechos fundamentales no contienen propiamente reglas que deban aplicarse automÃ¡ticamente. Su finalidad no es la de referir un supuesto de hecho a la previsiÃ³n general contenida en una norma regulante de la conducta, sino mÃ¡s bien la de irradiar a la realidad los valores contenidos en las normas superiores. El juez de amparo, se mueve en el terreno de normas que expresan valores y que no contemplan prescripciones aplicables a manera de silogismo, como lo pretendiera la teorÃa del Estado liberal de Derecho.

18. La fuerza vinculante de las normas constitucionales se irradia tambiÃ©n a todo el Ã¡mbito del resto de la actividad jurisdiccional. Si bien el juez natural en las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa debe aplicar la ley respetando la jerarquÃa de las normas que emana de la Carta, lo cual le impone descartar aquellas que resultan inarmÃ³nicas o contradictorias con las superiores, debe hacerlo permitiendo que los valores superiores permeen la interpretaciÃ³n y aplicaciÃ³n de las normas. La ConstituciÃ³n tiene un impacto directo sobre todo el resto del orden jurÃdico, que impone a cualquier juez el fallar realizando, es decir haciendo efectivos en el plano de los hechos, los principios y valores contenidos en la ConstituciÃ³n, especialmente los enunciados en el artÃculo 2Â° superior. En este sentido la jurisprudencia de esta CorporaciÃ³n ha expresado lo siguiente:

"Ahora bien, la ConstituciÃ³n es la primera de las normas. Es por ello que cualquiera otra norma jurÃdica, asÃ sea expedida por el operador jurÃdico mÃ¡s modesto de la RepÃºblica, debe sujetarse en primer lugar a la ConstituciÃ³n.

"Por ejemplo una autoridad municipal de policÃa 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 cÃ³digos nacionales. En primer lugar dicho funcionario debe consultar la ConstituciÃ³n -que es norma normarum. DespuÃ©s -y sÃ³lo despuÃ©s-, se debe ciertamente consultar el resto del ordenamiento."[11]

7. La excepciÃ³n de ilegalidad dentro del marco de la ConstituciÃ³n.

19. Con todo, el orden jerÃ¡rquico que emana de la ConstituciÃ³n, a pesar de no impedir la penetraciÃ³n de los principios constitucionales en todas las dimensiones del quehacer judicial, da soporte a la existencia de la excepciÃ³n de ilegalidad y a que su consagraciÃ³n por el legislador resulte acorde con la Carta.

Sin embargo, su aplicaciÃ³n o invocaciÃ³n no pueden ser generales, ni la obligatoriedad de los actos administrativos normativos ha sido dejada por el constituyente al libre examen de las autoridades y los particulares. Tal facultad de inaplicar actos administrativos contrarios a las normas superiores, se reserva a la jurisdicciÃ³n contencioso administrativa. A esta conclusiÃ³n se llega a partir de las siguientes consideraciones:

20. En principio, podrÃa pensarse que ante la ausencia de una norma constitucional expresa que autorice a toda persona el no cumplir actos administrativos contrarios al ordenamiento superior, cabrÃa una interpretaciÃ³n analÃ³gica del artÃculo 4Â°de la ConstituciÃ³n, segÃºn la cual asÃ como cualquier autoridad debe dar aplicaciÃ³n prevalente a las normas constitucionales sobre cualesquiera otras que resulten contrarias a ellas, de igual manera debe inaplicar disposiciones contenidas en actos administrativos de cualquier Ãndole, cuando contradicen a aquellas otras que les son superiores jerÃ¡rquicamente. En efecto, la analogÃa entre los fenÃ³menos de la inconstitucionalidad y la ilegalidad de las normas parece ser manifiesta, pues en uno y otro caso se trata del desconocimiento de normas de mayor rango jerÃ¡rquico. AsÃ, siendo anÃ¡logas ambas situaciones cabrÃa la aplicaciÃ³n del artÃculo 4Â° superior, para deducir que en todo caso de incompatibilidad entre una norma superior y otra inferior deberÃ¡n prevalecer las disposiciones de mayor jerarquÃa.

Sin embargo, la Corte descarta esta posible interpretaciÃ³n analÃ³gica del artÃculo 4Â° de la ConstituciÃ³n PolÃtica, por las siguientes razones:

21. En primer lugar, porque tratÃ¡ndose de una excepciÃ³n al principio de aplicabilidad y obligatoriedad de normas jurÃdicas, la misma debe ser de interpretaciÃ³n restringida. En efecto, la aplicaciÃ³n analÃ³gica debe desecharse cuando la disposiciÃ³n que se pretende extender contiene una excepciÃ³n a la norma general, pues en este caso es la norma general y no la excepciÃ³n lo que debe ser aplicado. En el caso presente, la norma general –de rango constitucional- es el principio de obligatoriedad del ordenamiento jurÃdico, el cual es consubstancial a la nociÃ³n misma de Estado de Derecho, pues justamente lo que distingue las normas jurÃdicas de los demÃ¡s sistemas normativos, es esta caracterÃstica de ser de imperativa observaciÃ³n por parte de sus destinatarios. A esta realidad se refiriÃ³ la Corte cuando afirmÃ³:

"*El principio que rige la operatividad del Estado de Derecho y que hace posible el funcionamiento de las instituciones es el de la obligatoriedad y ejecutabilidad de las normas que, dentro del esquema de la organizaciÃ³n polÃtica, profieren los organismos y las autoridades competentes,*

segÃºn la ConstituciÃ³n. En general, la norma jurÃdica, independientemente de su jerarquÃa, obliga a sus destinatarios y es deber de las autoridades pÃºblicas, en el Ã¡mbito de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, hacerla efectiva."[12]

Siendo entonces que todo el soporte de la eficacia del ordenamiento jurÃdico radica en el principio de obligatoriedad del mismo, los casos excepcionales en los cuales los particulares o las autoridades pueden inaplicar las normas o las disposiciones de las autoridades, no pueden ser deducidos analÃ³gicamente. Si bien frente a la supremacÃa de la ConstituciÃ³n ella misma incluye clÃ¡usulas abiertas como las contenidas en los artÃculos 4Â° y 91 superiores, que indican que en todo caso de incompatibilidad entre su texto y las normas inferiores debe dÃ¡rsele aplicaciÃ³n preferente a aquel, esta misma posibilidad de inaplicaciÃ³n directa y extrajudicial no estÃ¡ contemplada para el caso de desconocimiento, no ya de la ConstituciÃ³n, sino de cualesquiera otras normas de la jerarquÃa normativa. En cambio, diversos textos superiores si refrendan el principio de obligatoriedad de las normas y de las disposiciones proferidas por las autoridades competentes, como lo son, por ejemplo, el artÃculo 95 que enumera entre los deberes de los las personas residentes en Colombia el acatar la ConstituciÃ³n y las leyes y el respetar a las autoridades legÃtimamente constituidas, lo cual evidentemente, incluye el acatamiento a sus disposiciones.

22. En segundo lugar, la extensiÃ³n analÃ³gica del principio de inaplicaciÃ³n de las normas manifiestamente contrarias a la ConstituciÃ³n para referirlo a todo tipo de disposiciones contrarias a otras jerÃ¡rquicamente superiores, no consulta realmente la razÃ³n de ser de la aplicaciÃ³n analÃ³gica de las normas. En efecto, dicha manera de llenar los vacÃos legales se fundamenta en el aforismo jurÃdico segÃºn el cual *ubi Ã©adem ratio, ibi Ã©adem juris dispositio.* En lo que concierne a la inaplicaciÃ³n de las normas por causa de su inconstitucionalidad manifiesta, permitida a cualquier autoridad, las razones que llevaron al constituyente a consagrarla tienen que ver con la garantÃa de la supremacÃa del orden superior, razÃ³nes que no estÃ¡n siempre presentes en los casos de simple disconformidad entre una norma inferior y otra superior.

23. La Corte encuentra que es de rango constitucional la existencia de una jurisdicciÃ³n especializada en la preservaciÃ³n del principio de legalidad en la actuaciÃ³n administrativa. Los artÃculos 236 a 238 atribuyen, en efecto, a la jurisdicciÃ³n de lo contencioso administrativo dicha funciÃ³n, la cual debe ejercerse en los tÃ©rminos que seÃ±ale la ley. En efecto, el artÃculo 237, refiriÃ©ndose al Consejo de Estado afirma que a esa CorporaciÃ³n corresponde "*DesempeÃ±ar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que seÃ±ale la ley*". De igual manera, el artÃculo 236, respecto de cada una de las salas y secciones que lo integran, indica que la ley seÃ±alarÃ¡ las funciones que les corresponden. Y finalmente el artÃculo 238, deja tambiÃ©n en manos del legislador el seÃ±alamiento de los motivos y los requisitos por los cuales la jurisdicciÃ³n contencioso administrativa puede suspender provisionalmente "*los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnaciÃ³n por vÃa judicial*".

De todo lo anterior concluye la Corte que no hay en la ConstituciÃ³n un texto expreso que se refiera al ejercicio de la excepciÃ³n de ilegalidad, ni a la posibilidad de que los particulares o la autoridades administrativas, por fuera del contexto de un proceso judicial, invoquen dicha excepciÃ³n para sustraerse de la obligaciÃ³n de acatar los actos administrativos, sino que la Carta puso en manos de una jurisdicciÃ³n especializada la facultad de decidir sobre la legalidad de los mismos, ilegalidad que debe ser decretada en los tÃ©rminos que indica el legislador. AsÃ las cosas el artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887, debe ser interpretado de conformidad con las consideraciones precedentes, pues entenderlo en el sentido de conferir una facultad abierta para que autoridades y particulares se sustraigan al principio de obligatoriedad del ordenamiento jurÃdico, desconoce la ConstituciÃ³n.

24. Finalmente, motivos que tocan con la necesidad de garantizar la seguridad jurÃdica y la vigencia y efectividad del orden jurÃdico, dan fundamento de razonabilidad adicional a la reserva hecha por el legislador respecto de posibilidad concedida a los particulares y a las autoridades administrativas de sustraerse a la fuerza obligatoria de los actos administrativos. Efectivamente, dejar al criterio de cualquier autoridad, o aun al de los particulares, la observancia de las disposiciones de las autoridades contenidas en los actos administrativos, propiciarÃ-a la anarquÃa en perjuicio de la efectividad de los derechos de los ciudadanos y dificultarÃa en alto grado la posibilidad de alcanzar el bien comÃºn. En cambio, dejar a la competencia de la jurisdicciÃ³n contenciosa la definiciÃ³n sobre la legalidad de un acto en nada lesiona los derechos de los administrados, pues cualquiera tiene abierta la posibilidad de demandar su nulidad y aÃºn de pedir su suspensiÃ³n provisional, la cual, cuando verdaderamente hay un manifiesto desconocimiento de las normas de superior jerarquÃa, se concede en un breve lapso que garantiza la vigencia del principio de legalidad.

De todo lo anterior, se concluye que la llamada excepciÃ³n de ilegalidad se circunscribe entre nosotros a la posibilidad que tiene un juez administrativo de inaplicar, dentro del trÃ¡mite de una acciÃ³n sometida a su conocimiento, un acto administrativo que resulta lesivo del orden jurÃdico superior. Dicha inaplicaciÃ³n puede llevarse a cabo en respuesta a una solicitud de nulidad o de suspensiÃ³n provisional formulada en la demanda, a una excepciÃ³n de ilegalidad propiamente tal aducida por el demandado, o aun puede ser pronunciada de oficio. Pero, en virtud de lo dispuesto por la norma *sub exÃ¡mine* tal y como ha sido interpretado en la presente decisiÃ³n, tal inaplicaciÃ³n no puede ser decidida por autoridades administrativas, las cuales, en caso de asumir tal conducta, podrÃan ser demandadas a travÃ©s de la acciÃ³n de cumplimiento, que busca, justamente, hacer efectivo el principio de obligatoriedad y de presunciÃ³n de legalidad de los actos administrativos.

Al respecto, destaca la Corte que cuando, con posterioridad a expediciÃ³n del CÃ³digo Contencioso Administrativo, el h. Consejo de Estado ha invocado el artÃculo 12 de la ley 153 de 1887, lo ha hecho dentro del trÃ¡mite de un proceso judicial, para efectos de inaplicar un acto administrativo en razÃ³n de su ilegalidad. AsÃ, la postura jurisprudencial de esa CorporaciÃ³n que aboga por la vigencia de la norma mencionada, la ha aplicado dentro de este contexto procesal judicial, y no con el alcance de clÃ¡usula general de inaplicabilidad de los actos administrativos por cualquier autoridad que los estime ilegales.

25. Por las razones anteriores la Corte encuentra ajustado a la ConstituciÃ³n el artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887, en la interpretaciÃ³n que de Ã©l se ha hecho conforme a la ConstituciÃ³n, y desecha los cargos formulados en la demanda sobre la consideraciÃ³n de que la norma acusada autoriza inaplicar las normas de inferior jerarquÃa que resulten contrarias, a juicio de cualquier operador jurÃdico, a disposiciones de superior

jerarquÃa, pues la referida interpretaciÃ³n armÃ³nica, descarta este entendimiento de la norma.

8. La referencia a la doctrina legal mÃ¡s probable, contenida en el artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887.

26. El artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887 bajo examen, es del siguiente tenor que conviene recordar:

"ArtÃculo 12. Las Ã³rdenes y demÃ¡s actos ejecutivos del gobierno expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serÃ¡n aplicados mientras no sean contrarios a la ConstituciÃ³n, a la leyes ni a la doctrina legal mÃ¡s probable."

En relaciÃ³n con "la doctrina legal mÃ¡s probable", que es tomada como pauta de referencia a la cual deben someterse las Ã³rdenes y actos ejecutivos del gobierno so pena de no ser considerados obligatorios, la Corte encuentra que para adelantar el juicio de exequibilidad respectivo, es preciso aclarar primero a quÃ© concepto hace referencia la expresiÃ³n.

Prima facie, excluye que la norma se refiera a los conceptos vertidos por los tratadistas en sus estudios o publicaciones, pues nuestra tradiciÃ³n jurÃdica colombiana no ha considerado a la doctrina asÃ entendida como fuente formal del derecho, aunque si como fuente material. En este sentido es considerada como factor o elemento que puede llegar a determinar el contenido de las normas, mas no como expresiÃ³n de preceptos vinculantes propiamente dichos. Entiende entonces la Corte, que la frase hace relaciÃ³n a la jurisprudencia, mÃ¡s no a la "constitucional", pues la referencia a la "legal" es explÃcita. AsÃ las cosas, encuentra que la expresiÃ³n desconoce los dictados constitucionales pues ellos determinan que la jurisprudencia es criterio auxiliar del juez, mas no lo vincula. En este sentido, el artÃculo 230 de la ConstituciÃ³n PolÃtica prescribe:

"Los jueces, en sus providencias, sÃ³lo estÃ¡n 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."

27. En relaciÃ³n con la precitada disposiciÃ³n, esta CorporaciÃ³n ha sentado la siguiente jurisprudencia en torno de la autonomÃa judicial:

"La enfÃ¡tica prescripciÃ³n del artÃculo 230 de la CP -"los jueces, en sus providencias, sÃ³lo estÃ¡n sometidos al imperio de la ley" -, tiene el sentido de rodear a la actividad judicial de una plena garantÃa de independencia funcional frente a la intromisiÃ³n de cualquier otro Ã³rgano pÃºblico o privado. La factura reactiva de la garantÃa revela el indicado designio. La necesidad de la independencia judicial se deriva del sentido y alcance de la actividad sentenciadora de los jueces, la que se sujeta Ãºnicamente al ordenamiento jurÃdico estructurado a partir de la ConstituciÃ³n, sus principios y valores superiores y aplicado al caso concreto en tÃ©rminos de verdad y de justicia.

La misiÃ³n que la ConstituciÃ³n confÃa a los jueces de aplicar el derecho con miras a la vigencia de un orden justo (CP art. 2), sÃ³lo es posible si ellos no son objeto de interferencias, presiones, instrucciones procedentes del ejecutivo, del legislativo, de los partidos, de las partes, en suma, si se asegura que la Ãºnica voz que pueden escuchar y atender sea la voz del ordenamiento jurÃdico. De ahÃ que la garantÃa se construya proclamando que la Ãºnica fidelidad que liga al juez en su delicada tarea de investigar la verdad y decir el derecho se aquÃ©lla que lo vincula con el ordenamiento jurÃdico.

Sin perjuicio de la existencia de instancias y recursos, el juez aplica el derecho de acuerdo con su propia conciencia y convencimiento, basado desde luego en una determinada cultura cientÃfica y observando las reglas de la sana crÃtica. No estÃ¡ atado el juez por los precedentes judiciales ni, en principio, por las Ã³rdenes de sus superiores. La aplicaciÃ³n preferente de la ConstituciÃ³n, de otra parte, debe llevarlo a inaplicar las normas jurÃdicas que sean incompatibles con aquÃ©lla.

La independencia de los jueces no tiene el significado de privilegio ni de abierta exoneraciÃ³n de responsabilidad. Esa independencia, lejos de ser una invitaciÃ³n a la arbitrariedad, es el medio que resguarda su autonomÃa e imparcialidad para poder proferir sentencias justas y conforme a derecho."[13]

28. Lo anterior deja a salvo la fuerza vinculante de la parte resolutiva de los fallos de constitucionalidad y de las motivaciones que guardan conexiÃ³n inescindible con ella, como reiteradamente lo ha afirmado esta CorporaciÃ³n, asÃ como el alcance de la doctrina constitucional integradora, asuntos sobre lo cuales ha sentado jurisprudencia que resulta pertinente recordar en el presente pronunciamiento:

"Respecto del segundo punto, esto es, de los efectos de los fallos y de la doctrina constitucional, la jurisprudencia tanto de la Corte Suprema de Justicia como de la Corte Constitucional se ha ocupado de estos temas. Esta CorporaciÃ³n ha explicado:

"En el artÃculo 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 caracterÃsticas:

"- Tienen efecto erga omnes y no simplemente inter partes.

"- Por regla general obligan para todos los casos futuros y no sÃ³lo para el caso concreto.

"- Como todas las sentencias que hacen trÃ¡nsito a cosa juzgada, no se puede juzgar nuevamente por los mismos motivos sino que el fallo tiene certeza y seguridad jurÃdica. 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 exequibilidad como de inexequibilidad, tienen una caracterÃstica

especial: no pueden ser nuevamente objeto de controversia. Ello porque la Corte debe confrontar de oficio la norma acusada con toda la ConstituciÃ³n, de conformidad con el artÃculo 241 superior, el cual le asigna la funciÃ³n de velar por la guarda de la integridad y supremacÃa 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 sÃ³lo examina la norma acusada a la luz de los textos invocados en la demanda, sin que le estÃ© dado examinar de oficio otras posibles violaciones, de conformidad con el artÃculo 175 del cÃ³digo contencioso administrativo (cosa juzgada con la causa petendi).

"- Todos los operadores jurÃdicos de la RepÃºblica quedan obligados por el efecto de la cosa juzgada material de las sentencias de la Corte Constitucional".[14]

"En cuanto a la pregunta acerca de quÃ© parte de las sentencias de la Corte hacen trÃ¡nsito a cosa juzgada, la misma jurisprudencia seÃ±ala:

"2. Â¿Hace trÃ¡nsito 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 Ãºnicamente una parte de sus sentencias posee el carÃ¡cter de cosa juzgada.

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

"La respuesta es doble: poseen tal carÃ¡cter algunos apartes de las sentencias en forma explÃcita y otros en forma implÃcita.

"Primero, goza de cosa juzgada explÃcita la parte resolutiva de las sentencias, por expresa disposiciÃ³n del artÃculo 243 de la ConstituciÃ³n.

"Segundo, goza de cosa juzgada implÃcita 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 Ã©ste sin la alusiÃ³n a aquÃ©llos.

"En efecto, la parte motiva de una sentencia de constitucionalidad tiene en principio el valor que la ConstituciÃ³n le asigna a la doctrina en el inciso segundo del artÃculo 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 relaciÃ³n directa con la parte resolutiva, asÃ como los que la CorporaciÃ³n misma indique, pues tales argumentos, en la medida en que tengan un nexo causal con la parte resolutiva, son tambiÃ©n obligatorios y, en esas condiciones, deben ser observados por las autoridades y corrigen la jurisprudencia.

"Dentro de estos mismos parÃ¡metros, la Corte ha dispuesto acerca de la llamada doctrina constitucional:

"b. La doctrina constitucional. Las normas de la ConstituciÃ³n polÃtica, y Ã©sta no es una caracterÃstica privativa de ellas, tienen una vocaciÃ³n irrevocable hacia la individualizaciÃ³n, tal como lo ha subrayado Kelsen al tratar del ordenamiento jurÃdico. De ordinario pasan por una fase previa consistente en su desarrollo legal. Pero no todas alcanzan dicho desarrollo, bien porque no lo requieren, bien porque, requiriÃ©ndolo, el legislador lo omite. Pero tal omisiÃ³n no desvirtÃºa su carÃ¡cter normativo, si ya lo tienen. Pueden, entonces, ser aplicadas a situaciones especÃficas subsumibles en ellas, que no estÃ¡n explÃcitamente contempladas en la ley.

"Pero si la individualizaciÃ³n de las normas legales, dada su generalidad (que a menudo deviene en ambigÃ¼edad), aparece problemÃ¡tica y generadora de inseguridad jurÃdica, mÃ¡s problemÃ¡tica e incierta resulta aÃºn la actuaciÃ³n directa de las normas constitucionales a los casos particulares, por concurrir en ellas, superlativamente, las mismas notas distintivas advertidas en la ley.

"Parece razonable, entonces, que al seÃ±alar a las normas constitucionales como fundamento de los fallos, a falta de ley, se agregue una cualificaciÃ³n adicional, consistente en que el sentido de dichas normas, su alcance y pertinencia, hayan sido fijados por quien haga las veces de intÃ©rprete autorizado de la ConstituciÃ³n. Que, de ese modo, la aplicaciÃ³n de las normas superiores estÃ© tamizada por la elaboraciÃ³n doctrinaria que de ellas haya hecho su intÃ©rprete supremo. (art. 241 C.P.)

"Pero como la ConstituciÃ³n es derecho legislado por excelencia, quien aplica la ConstituciÃ³n aplica la ley, en su expresiÃ³n mÃ¡s primigenia y genuina. Es preciso aclarar que no es la jurisprudencia la que aquÃ se consagra como fuente obligatoria. A ella alude claramente otra disposiciÃ³n, el artÃculo 4Â° de la ley 69 de 1896, para erigirla en pauta meramente optativa para ilustrar, en ciertos casos, el criterio de los jueces. AsÃ dice el mencionado artÃculo en su parte pertinente:

'Tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema de Justicia como Tribunal de CasaciÃ³n sobre un mismo punto de derecho, constituyen doctrina probable, y los jueces podrÃ¡n aplicarla en casos anÃ¡logos ...' (Subraya de la Sala)[15]" [16]

9. DecisiÃ³n judicial a tomar.

29. De cara a la decisiÃ³n que debe adoptar respecto de la exequibilidad o inexequibilidad de las disposiciones acusadas, la Corte, ademÃ¡s de todas las consideraciones precedentes, se enfrenta con el anÃ¡lisis del lenguaje que emplean las normas demandadas, pues tal terminologÃa no se adecua totalmente a las categorÃas normativas que hoy en dÃa establece el ordenamiento jurÃdico, y en algunas de sus expresiones resulta un tanto desueta o anticuada.

AsÃ, las expresiones "orden del superior" u "Ã³rdenes de los superiores," contenidas en el artÃculo 240 de la Ley 4Âª de 1913, resultan de significaciÃ³n un tanto ambigua. Otro tanto sucede con el limitado contenido de la expresiÃ³n "reglamento ejecutivo", pues ella no abarca la

variada gama de decretos que expide actualmente el presidente al amparo de sus facultades constitucionales. Tampoco "los reglamentos del gobernador" o "los reglamentos del alcalde" se compaginan con la designaciÃ³n de los actos administrativos que emanan de tales autoridades.

Esta circunstancia, conduce a la Corte a considerar que la terminologÃa empleada por la norma en comento no se adecua al sistema de fuentes que consagra la ConstituciÃ³n PolÃtica y que ha sido objeto de anÃ¡lisis a lo largo de esta Sentencia, por lo cual debe declararla inexequible.

30. En relaciÃ³n con el artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887, aprecia que su terminologÃa tambiÃ©n acusa cierta desactualizaciÃ³n. En efecto, cuando se refiere a "actos ejecutivos del gobierno expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria", excluye aquellos otros de naturaleza no reglamentaria que hoy en dÃa conoce el ordenamiento jurÃdico. No obstante, si la Corte retira del ordenamiento tan solo la expresiÃ³n "expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria", que es la que limita inconstitucionalmente la sujeciÃ³n de los actos administrativos a la ley, dejÃ¡ndola tan solo para los de naturaleza reglamentaria, la norma tendrÃ¡ un alcance suficientemente amplio como para cobijar todo el universo del actuar normativo de la AdministraciÃ³n, y someterlo al principio de legalidad. Esta amplitud se ve reforzada por la expresiÃ³n "ordenes del gobierno", que tambiÃ©n recoge la Carta.

De esta manera, la Corte declararÃ¡ la inexequibilidad de las expresiones "expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria" y "ni a la doctrina legal mÃ¡s probable", y la constitucionalidad del resto de la disposiciÃ³n, bajo el entendido de ella no vincula al juez cuando falla de conformidad con los principios superiores que emanan de la ConstituciÃ³n, y de que no puede desconocer la doctrina constitucional integradora.

En mÃ©rito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oÃdo el concepto del seÃ±or procurador general de la NaciÃ³n y cumplidos los trÃ¡mites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la ConstituciÃ³n,

R E S U E LV E

Primero: Declarar INEXEQUIBLE el articulo 240 de la Ley 4Âª de 1913.

Segundo: Declarar INEXEQUIBLES las expresiones "*expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria*" y "*ni a la doctrina legal mÃ¡s probable*", contenidas en el artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887

Tercero: Salvo las expresiones anteriores, declarar exequible el articulo 12 de la Ley 153 de 1887, bajo el entendido de no vincula al juez cuando falla de conformidad con los principios superiores que emanan de la ConstituciÃ³n y que no puede desconocer la doctrina constitucional integradora, en los tÃ©rminos de esta Sentencia.

CÃ³piese, notifÃquese, publÃquese, comunÃquese al Gobierno Nacional, insÃ©rtese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archÃvese el expediente.

ALEJANDRO MARTÃNEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÃN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÃOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÃAZ

Magistrado

JOSÃ GREGORIO HERNÃNDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORÃN DÃAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÃCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

AclaraciÃ³n de voto a la Sentencia C-037/00

NORMA DEROGADA EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-CÃ³digo Contencioso Administrativo y ConstituciÃ³n PolÃtica/SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO EN LA CONSTITUCION POLITICA-Giro copernicano (AclaraciÃ³n de voto)

CONSTITUCION POLITICA-Nueva concepciÃ³n del poder, de la sociedad y del derecho/ACTOS DE LA ADMINISTRACION-Si viola la ConstituciÃ³n o la ley no es posible que deba ser obedecido hasta que la jurisdicciÃ³n contenciosa decida/SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COMO FUENTE DEL DERECHO-PrelaciÃ³n sobre la ley (AclaraciÃ³n de voto)

Referencia: expediente D-2441

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artÃculo 240 de la Ley 4Âª de 1913

Demandante: RamÃ³n Esteban Laborde Rubio

Magistrado Ponente:

Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

Coincido con el concepto emitido por el Procurador General, en el sentido de que el artÃculo 12 de la Ley 153 de 1887, fue derogado por los artÃculos 66 del C.C.A y 238 de la C.P. Creo, ademÃ¡s, que la expediciÃ³n de la ConstituciÃ³n comportÃ³ la derogaciÃ³n de todas las normas examinadas. La ordenaciÃ³n de las fuentes que se plasma en esas normas gira en torno del papel central de la ley y se establece con base en el principio de jerarquÃa, connatural a un Estado unitario y monolÃtico en el cual la importancia, peso y gradaciÃ³n de los actos en los que se exterioriza el derecho dependen de la posiciÃ³n que ocupe el Ã³rgano respectivo en la estructura del Estado. El sistema de fuentes ha sufrido un giro copernicano que escapa forzosamente a estas normas decimonÃ³nicas. En primer tÃ©rmino, la ConstituciÃ³n se autopostula como *norma normarum*. En segundo tÃ©rmino, la ConstituciÃ³n introduce un cambio estructural y cualitativo notable al consagrar principios y valores, llamados a reflejarse en todo el ordenamiento. En tercer lugar, la apertura del poder tanto al pueblo como a distintos colectivos – en virtud del principio democrÃ¡tico y participativo; del reconocimiento del pluralismo Ã©tnico, cultural y polÃtico; del principio de autonomÃa territorial -, que se traduce en nuevas formas y categorÃas jurÃdicas y en el desplazamiento dentro de ciertas esferas y contextos de acciÃ³n de las precedentes, modifica el mapa de las fuentes y alienta dentro de ciertos mÃ¡rgenes el pluralismo normativo. En cuarto lugar, el Estado social de derecho, implica que los Ã¡mbitos de lo estatal y lo jurÃdico se transforman en espacios en los que a travÃ©s de las formas jurÃdicas se proyecta de manera penetrante la comunidad como productora de derecho. En quinto lugar, junto al Congreso, otros Ã³rganos del Estado – los jueces -, determinan las fuentes mÃ¡s como resultado histÃ³rico de su funciÃ³n de reconocimiento de los procedimientos, hechos y actores que generan el derecho que como traductores pasivos de una simple lista taxativa y ordenada de categorÃas suministrada por la ley. En la sentencia de la Corte es loable pero vano su esfuerzo de encajar la dinÃ¡mica de un cambio de poder – por tanto de fuentes -, operado por la ConstituciÃ³n, en el estrecho marco de una caduca legislaciÃ³n que servÃa de brÃºjula sÃ pero para moverse dentro de otro sistema muy distinto del actual, que sustancialmente cambiÃ³ las coordenadas jurÃdicas anteriores.

Atribuyo a este intento fallido, las concesiones que se hacen al viejo modelo y las afirmaciones que aparecen en el texto, que en mi concepto no pueden ser compartidas sin renunciar a la nueva concepciÃ³n del poder, de la sociedad y del derecho de la que es portadora la ConstituciÃ³n. Bajo el nuevo sistema, no es posible que un acto de la administraciÃ³n, manifiestamente violatorio de la ConstituciÃ³n o de la ley, deba ser obedecido hasta que la JurisdicciÃ³n de lo Contencioso Administrativo decida lo contrario. Tampoco es claro que el juez de tutela pueda dejar de lado las fuentes de derecho que ha de articular en una caso concreto, cuando decida aplicar los principios y valores constitucionales. Las sentencias de la Corte Constitucional, por lo demÃ¡s, no sÃ³lo las integradoras, poseen en principio el carÃ¡cter de fuente de derecho y tienen prelaciÃ³n sobre la ley.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÃOZ

Magistrado

NOTAS DE PIE DE PÃGINA:

1 Consejo de Estado. SecciÃ³n Cuarta. Sentencia de Junio 13 de 1997. Exp. 7985. M.P. GermÃ¡n Ayala Mantilla.

2 Cf. Vidal Perdomo, Jaime. DERECHO ADMINISTRATIVO. Biblioteca Banco Popular. Cali 1978

3 Cf. RodrÃguez R. Libardo. DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL Y COLOMBIANO . Ed. Temis. BogotÃ¡ 1998.

4 M.P. doctor Libardo RodrÃguez RodrÃguez.

5 Cf. Sentencia C-083 de 1995, M.P. Carlos Gaviria DÃaz y C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

6 Sentencia C-600A de 1995. M.P. Alejandro MartÃnez Caballero

7 Sentencia C-131 de 1993, M.P. Alejandro MartÃnez Caballero

8 Capelletti, Le pouvoir des juges, Press Universitaire d'aix-Marseille, 1990, p. 35

9 Sentencia T- 406 de 1992. M. P. Ciro Angarita BarÃ³n.

10 Sentencia C-037 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

11 Sentencia C-131 de 1993, M.P. Alejandro MartÃnez Caballero

12 IbÃdem

13 Sentencia C-486 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes MuÃ±oz.

14 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-131 del 1o de abril de 1993. Magistrado Ponente: Alejandro MartÃnez Caballero.

15 Sentencia C-083 de 1995. M. P. Carlos Gaviria DÃaz

16 Sentencia C-037 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

Fecha y hora de creación: 2024-05-01 21:25:24