

C-025-93

Sentencia C-025/93

FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS POR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE-Naturaleza

Las facultades que el Constituyente concede al Presidente en varias disposiciones transitorias, cuya titularidad y ejercicio ordinariamente se atribuye en el cuerpo permanente de la Constitución a otra rama u órgano del Estado, tienen carácter extraordinario, independientemente que el Constituyente así las defina o que ellas tengan naturaleza normativa, electiva o de pura gestión. El origen de las facultades transitorias concedidas al Presidente se remonta al Constituyente y su finalidad se circunscribe a facilitar el tránsito constitucional. No pueden aquéllas homologarse a las facultades extraordinarias que el Congreso puede otorgar al Presidente. Es de la esencia de una facultad transitoria estar sujeta a un término o a una condición. No puede tener un término inicial establecido por el Constituyente, y uno final a ser definido discrecionalmente por el órgano receptor de la facultad. Si ello no es de recibo en el campo de las funciones legales, menos todavía podía ser admisible en materia constitucional.

MAGISTRADO DE CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Periodo

El término final que debía tenerse en cuenta para el ejercicio de la facultad transitoria conferida al Presidente por el artículo 25 transitorio, no podía ser otro que el previsto por el mismo constituyente en el artículo 9 transitorio. Como quiera que este término constitucional transcurrió sin que el Presidente ejerciera la facultad extraordinaria, ella caducó y mal puede sustentarse su actuación tardía con base en un término final de orden legal que el Gobierno se fijó así mismo y que excede el constitucional. El establecimiento de una fecha inicial del periodo de los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura resulta constitucional, entre otras razones, por la necesidad de marcar en el tiempo la iniciación del régimen constitucional ordinario y la asunción plena y legítima de las facultades y deberes del Congreso.

NORMA CONSTITUCIONAL TRANSITORIA-Carácter

La razón de ser de las normas transitorias, es la de servir de puente hacia la instauración del régimen constitucional ordinario al cual ellas se refieren y que se encuentra en suspenso hasta su agotamiento. La instrumentalidad del régimen transitorio explica su carácter eminentemente temporal y precario, llamado a ser superado y sustituido por el régimen ordinario tan pronto sea ello posible jurídica y materialmente. La interpretación, consecuentemente, debe favorecer cuando sea del caso el advenimiento del régimen ordinario, pues sólo a partir de él adquieren vigencia sus disposiciones y mayor contenido de legitimación los actos del estado.

REGLAMENTO DEL CONGRESO/LEY ORGANICA

La regulación de una materia por el Congreso, mediante un tipo especial de ley, puede así mismo comprometer el ejercicio de sus facultades legislativas ordinarias y de su cláusula

general de competencia. Los contenidos - en este caso orgánicos - de la ley especial, sólo podrán modificarse, adicionarse o derogarse, en virtud de una ley del mismo tipo y surtiéndose el procedimiento especial. Por su parte, el contenido ordinario de la ley especial, esto es, producto de una competencia general y no ligado al núcleo esencial de la reserva de ley especial, puede, en el futuro, modificarse, adicionarse o derogarse, mediante el procedimiento legislativo ordinario.

FUERO DEL CONGRESISTA-Naturaleza

El fuero especial consagrado para los congresistas no tiene el carácter de privilegio. No se otorga competencia alguna al Congreso para autorizar o rechazar la investigación o juzgamiento de uno de sus miembros. No puede el Congreso, a través de ley instituir privilegios o prerrogativas, cuya concesión sólo podría remitirse al momento constituyente. Reemplazado el antiguo sistema de la inmunidad, por el de un fuero especial, el único papel que puede asumir el Legislador al dictar su reglamento se contrae a hacer compatible su normal funcionamiento con la existencia y plena operancia de dicho fuero. En este sentido, la precisión que se introduce en la ley acusada desconoce la independencia y la competencia funcional de la Corte Suprema de Justicia para ordenar la detención del Congresista y configura en favor de este último la consagración de un privilegio - adicional a su fuero - no previsto por el Constituyente y, por tanto, de imposible concesión unilateral por parte del mismo poder constituido beneficiario del mismo.

LEY-Trámite de urgencia

El período de reflexión querido por el Constituyente como conveniente para la maduración de la ley en formación, carece de sentido cuando las dos comisiones agotan conjuntamente el primer debate. Es evidente que en el trámite de urgencia, la deliberación conjunta de las dos comisiones obvia el paso del proyecto de una Cámara a la otra, lo cual es uno de los efectos buscados mediante este procedimiento que busca reducir el tiempo que se emplea en el procedimiento legislativo ordinario.

LEY-Trámite/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

La ausencia de control interno por parte de la respectiva célula legislativa, para evitar que un proyecto vulnere el principio de unidad de materia, no tiene como consecuencia la subsanación del defecto derivado de su incumplimiento, el cual por recaer sobre la materia, tiene carácter sustancial y, por tanto, no es subsanable. Por la vía de la acción de inconstitucionalidad, la vulneración del indicado principio puede ser un motivo para declarar la inexecutable de la ley. La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley. Un proyecto de ley no puede versar sobre varias materias. La Constitución expresamente proscribire semejante hipótesis.

NORMA CONSTITUCIONAL-Efectos/TRANSITO CONSTITUCIONAL

No escapa a esta Corte Constitucional la imposibilidad de otorgar efecto retroactivo a las nuevas prohibiciones consagradas en la Constitución, particularmente cuando ellas suprimen antiguas competencias de los órganos del Estado. Los efectos de aquellas normas pueden contrariar el nuevo ordenamiento constitucional de manera frontal y no encontrar acomodo en él. Si este es el caso, tales efectos deberán considerarse extintos. Mas si los mismos se encuentran plenamente consolidados como situaciones jurídicas activas sustentadas en un justo título o pueden conciliarse con el nuevo marco constitucional, no procede desestimarlos y deberán ser tenidos en cuenta como efectos supérstites de normas anteriores válidamente expedidas a la luz del ordenamiento constitucional entonces vigente. El principio que ordena interpretar el ordenamiento legal producido al amparo de la anterior constitución, de acuerdo con el nuevo texto constitucional y los valores que lo inspiran, se extiende no sólo a las leyes sino a los efectos de éstas bajo el actual sistema constitucional.

AUXILIOS O DONACIONES-Vigencia de su prohibición

La prohibición constitucional de los auxilios no permite plantear el ejercicio de una actividad legislativa que, bajo la perspectiva del reglamento del Congreso, sea necesario regular orgánicamente. La intención del Constituyente fue la de aplicar la prohibición de decretar auxilios, a partir de la vigencia de la Constitución, y no retroactivamente. En este orden de ideas, el programa de control administrativo y fiscal establecido con el objeto de evitar el abuso y desviación de los auxilios decretados con anterioridad a la promulgación de la Constitución, pendientes de desembolso, pone de presente la necesidad de ajustar los efectos de leyes anteriores válidas a la nueva realidad constitucional. La solución adoptada pretendía concederle a la Constitución la máxima eficacia y hacer compatible con ella la entrega de recursos - ordenada por leyes válidamente expedidas con anterioridad a su promulgación - cuya destinación y pago se sujetaban a estrictos controles, de modo que no se repitieran los abusos que llevaron al Constituyente a proscribir los auxilios. Pese a lo plausible que pueda ser un criterio interpretativo, éste no podrá hacer tránsito a norma legal si su materia es ajena a la materia dominante de la ley a cuya sombra pretende acogerse.

REF: Demandas Nos. D-143, D-147, D-148, D-149, D-150, D-155, D-156, D-161, D-163, D-178 y D-180 acumuladas

Actores: Israel Morales P., Víctor Velásquez Reyes y otros

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 18 (parcial), 20, 24, 27, 28, 146, 183 (parcial), 146, 266 (parcial), 267, 273 (parcial), 306 (parcial), 307, 316 (parcial), 317, 318 (parcial), 319, 393 (parcial), y 1º, 2º, 3º, 4º y 5º transitorios de la Ley 5ª de 1992 “por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”, y la Ley 6ª de 1992 “por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones”

Reglamento del Congreso

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., febrero cuatro de 1993

Aprobado por Acta No. 8

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Simón Rodríguez Rodríguez y los Magistrados Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Jaime Sanín Greiffenstein,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso ordinario de constitucionalidad contra varias de las disposiciones de la Ley 5ª de 1992 “por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes” y la totalidad de la Ley 6ª de 1992 “por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir bonos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones”.

I. TEXTO DE LA LEY ACUSADA

El texto completo de la Ley 5ª de 1992 aparece publicado en el ejemplar del Diario Oficial, que obra a folio 9 del expediente D-147.

LEY 05 DE 1992

(junio 17)

“por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado
y la Cámara de Representantes”

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

...

Artículo 18. Atribuciones del Congreso pleno. Son atribuciones constitucionales del Congreso pleno:

1. Posesionar al Presidente de la República, o al Vicepresidente, cuando haga sus veces.

2. Recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países.
3. Elegir Contralor General de la República.
4. Elegir Vicepresidente de la República cuando sea menester reemplazar al elegido por el pueblo. Así mismo, proveer el cargo cuando se presente vacancia absoluta.
5. Reconocer la incapacidad física del Vicepresidente de la República, la cual origina una falta absoluta.
6. Elegir los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.
7. Decidir sobre la moción de censura con arreglo a la Constitución y este Reglamento.
8. Decretar la formación de nuevos departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por la Constitución Política.

...

Artículo 20. Cargos de elección del Congreso. Corresponde al Congreso pleno elegir al Contralor General de la República, al Vicepresidente de la República en caso de falta absoluta y a los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

...

Artículo 24. Período. El Contralor General de la República será elegido para un período de cuatro (4) años, que empezará a contarse a partir del primero (1º) de septiembre de 1994.

...

Artículo 27. Composición e integración. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura estará integrada por siete Magistrados elegidos, cada uno, por el Congreso Nacional de ternas enviadas por el Gobierno.

...

Artículo 28. Período. Los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria serán elegidos para un período de ocho (8) años, contados a partir del primero (1º) de septiembre de 1992.

...

Artículo 146. Materias diversas en un proyecto. Cuando un proyecto de ley verse sobre varias materias será repartido a la Comisión de la materia predominante, pero ésta podrá solicitar a las demás Comisiones competentes un concepto sobre el mismo, así no sea de forzoso seguimiento.

Las leyes con contenido de superior jerarquía posibilitan la constitucionalidad de otras de

rango inferior incluidas durante su trámite o proceso legislativo, si no fueren rechazadas según los procedimientos constitucionales y reglamentarios.

...

Artículo 183. Proyecto a la otra Cámara. Aprobado un proyecto de ley por una de las Cámaras, su Presidente lo remitirá con los antecedentes del mismo y con los documentos producidos en su tramitación, al Presidente de la otra Cámara.

Entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra deberán transcurrir, por lo menos, quince (15) días, salvo que el proyecto haya sido debatido en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales, en cuyo caso podrá presentarse la simultaneidad del segundo debate en cada una de las Cámaras.

...

Artículo 266. Vigilancia administrativa. En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 118 y 277 numeral 6, constitucional, sólo el Procurador General de la Nación podrá ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de los Senadores y Representantes.

Artículo 267. Fuero para el juzgamiento. De los delitos que cometan los Congresistas conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención.

En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma Corporación.

Parágrafo. La privación de la libertad sólo es procedente cuando se haya proferido resolución acusatoria debidamente ejecutoriada.

...

Artículo 273. Afectación presupuestal. Prohibiciones. A partir de la vigencia de la nueva Constitución Política, no se podrá decretar por alguna de las ramas u órganos del poder público, auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Se entienden como decretadas las partidas a que aluden este artículo y los concordantes de la Constitución en el momento de aprobarse en el respectivo presupuesto general de gastos o en la ley de apropiaciones.

...

Artículo 306. Elección. El Defensor del Pueblo, que forma parte del Ministerio Público, ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Su elección corresponde a la Cámara de Representantes de terna elaborada por el Presidente de la República.

Artículo 307. Período. El Defensor del Pueblo es elegido para un período de cuatro (4) años,

contado a partir del primero (1º) de septiembre de 1992.

...

Artículo 316. Período. El Procurador tendrá un período de cuatro (4) años, contado a partir del primero (1º) de septiembre de 1994.

A partir del 20 de julio de 1994, y dentro de los treinta (30) días siguientes a la instalación del Congreso de la República, deberá procederse a la primera elección.

Artículo 317. Composición. La Corte Constitucional estará integrada por nueve (9) Magistrados.

En ningún caso podrán los Magistrados ser reelegidos.

En los casos de vacancia absoluta el Senado elegirá el reemplazo correspondiente solicitando la terna de origen respectiva.

Artículo 319. Período. Los Magistrados de la Corte Constitucional tendrán períodos individuales de ocho (8) años.

La primera elección se hará el primero (1º) de diciembre de 1992 y su período se iniciará el primero de marzo del año siguiente.

...

Artículo 1º (transitorio) Elección y período. Para el período constitucional 1992-1994, y a partir del 20 de julio, el Congreso pleno elegirá Designado a la Presidencia de la República, mediante procedimiento similar al indicado en el artículo 25 del presente Reglamento.

Artículo 2º (transitorio) Sucesión presidencial y funciones. El Designado a la Presidencia tendrá hasta el día siete de agosto de 1994, la vocación de sucesión presidencial, en los términos de la Constitución Política, artículo 15 transitorio.

Artículo 3º (transitorio) Prohibición de reelección. La prohibición de reelección indicada en el artículo 40 de este Reglamento, rige el actual período constitucional, y la primera Mesa Directiva comprenderá del 1º de diciembre de 1991 al 19 de julio de 1992.

Artículo 4º (transitorio) Vigencia normativa. El trámite legislativo que estuviere en curso al momento de empezar a regir el presente Reglamento, se acomodará en la medida de lo posible a las normas del mismo.

Artículo 5º (transitorio) Con el fin de interpretar el inciso primero del artículo 355 de la Constitución Nacional, aclárase que los auxilios, aportes, ayudas financieras, subvenciones o donaciones, decretados con anterioridad a la vigencia de dicha Constitución, puedan ejecutarse y pagarse con arreglo a las normas vigentes a esa fecha. Para tal efecto las autoridades respectivas adoptarán mecanismos especiales de control que garanticen su correcta utilización.

Parágrafo. Exceptúanse de lo anterior, las partidas no pagadas incluidas en los presupuestos

para la vigencia de 1991 denominadas aportes para las empresas útiles y benéficas de desarrollo regional, con destino a las Corporaciones y esas partidas ingresarán al presupuesto respectivo para ser invertidas en salud, educación y vivienda.

...

Artículo 393. Vigencia de la Ley. Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación, incluyendo las disposiciones transitorias, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

(Se subrayan las partes demandadas de los artículos)

El texto completo de la Ley 6ª de 1992 obra a folio 11 del expediente D-161.

II. ANTECEDENTES

1.- El Congreso de la República aprobó la Ley 05 de 1992 “por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes” el día 9 de junio de 1992, como consta en los Anales del Congreso N° 93 del 15 de junio de 1992, la cual fue sancionada por el Presidente de la República y publicada en el Diario Oficial N° 40.483 del 18 de junio de 1992.

2.- La Ley 06 de 1992, de junio 30, fue publicada en la misma fecha, en el Diario Oficial N° 40.490.

3.- En el presente proceso se acumularon once demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 5ª de 1992, presentadas por los siguientes ciudadanos:

D-143: Israel Morales P. y Víctor Velásquez Reyes;

D-147: Adelaida Angel Zea;

D-148: Alirio Martínez Serna;

D-149: Adalberto Carvajal, Félix Bonilla Bohórquez, Dagoberto Quiroga, Ramiro Mejía Correa y Santiago Beltrán Lozano;

D-150: Jesús Pérez González-Rubio;

D-155: Luis Guillermo Nieto Roa;

D-161: Eduardo Laverde Toscano;

D-163: Eusebio Clavijo Sánchez;

D-178: Camilo Revelo Lucero; y

D-180: Luis Enrique Berrocal Guerrero

5. Durante el término de fijación en lista de las normas acusadas se presentaron escritos

defendiendo la constitucionalidad de las mismas por parte del señor Secretario General de la Presidencia de la República, doctor Fabio Villegas Ramírez; del Senador Alvaro Pava Camelo, en su calidad de Presidente Encargado del H. Senado de la República; del señor José Reynel Orozco Agudelo, apoderado de la Nación - Ministerio de Gobierno y de los abogados Nohora Inés Matiz Santos y Humberto Aníbal Restrepo Vélez, apoderados de la Nación - Unidad Administrativa Especial, Dirección de Impuestos Nacionales.

6. El concepto del Señor Procurador General de la Nación fue recibido en tiempo.

7. Por razones de metodología, debido a la multiplicidad de las demandas y defensas, los cargos, las defensas y el concepto fiscal se presentan y resumen, en lo esencial, alrededor de los diversos artículos demandados.

- ARTICULO 18: Se considera violatorio del artículo 141 de la Carta, porque establece la reunión en un solo cuerpo del Congreso para la elección de los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, evento no previsto en la norma constitucional, de interpretación taxativa. Igualmente viola el artículo 149 de la Constitución, que dispone la invalidez de cualquier acto del Congreso realizado por fuera de las condiciones constitucionales, así como el 144, ibid.

El Senador Pava considera que, aunque el artículo 141 no preve la reunión del Congreso en un sólo cuerpo para la elección de los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, el artículo 254-2 la autoriza, al ordenar que los Magistrados sean elegidos por el Congreso Nacional, lo que indica que ello debe hacerse en un solo cuerpo y no en sesiones separadas, que harían virtualmente imposible la elección.

En opinión del señor Procurador, esta disposición viola claramente la Constitución en su artículo 141, que contempla taxativamente los casos en que el Congreso puede reunirse en un solo cuerpo. La norma señala que la elección de los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria se verifique por el Congreso pleno, mientras que la correspondiente norma constitucional dispone que la elección se haga por el Congreso Nacional. Añade que cuando la Carta menciona al Congreso Pleno, hace relación a la reunión conjunta de Cámara y Senado para los eventos contemplados en el artículo 141. Por el contrario, cuando utiliza la expresión "Congreso" se refiere a la actividad independiente de cada una de las Cámaras.

- ARTICULO 20: Se considera inconstitucional por violar los artículos 141, 144 y 149 de la Carta, al incluir un evento distinto a los previstos por la Constitución para la reunión del Congreso en un solo cuerpo, además de violar el período constitucional de los Magistrados ya nombrados, señalado por la Constitución en los artículos 254 y 25 transitorio.

El Presidente Encargado del Senado reitera que el artículo 254-2 al disponer que la elección de los Magistrados por el Congreso, se refiere al Congreso reunido en pleno, ya que en sesiones separadas se haría virtualmente imposible la elección.

- ARTICULO 24: El demandante considera que esta norma, al señalar el período del Contralor, viola la Carta, que directamente asume la tarea de fijar los diferentes períodos, mientras que es a la ley a la que corresponde determinar las fechas de iniciación de los mismos, pero respetando en cada caso la autonomía de la materia, como lo ordena el artículo 158 de la

Carta.

El H. Senador Pava, en su escrito de defensa, afirma que esta norma no contraviene el artículo 158 sobre identidad de materias en un proyecto de ley. Sólo repite la fijación constitucional del período, y como es a la ley a la que corresponde fijar las fechas de iniciación de los períodos, ello puede hacerse en la ley que reglamenta las funciones del Congreso, por ser una función propia del mismo.

El Procurador considera que esta norma, aunque repita la norma constitucional, no es propia de un reglamento del Congreso. La fijación de períodos y fechas de iniciación de labores de estos funcionarios son ajenos al reglamento. Aunque es cierto que al Congreso corresponda su elección, advierte: "...se trata de una función que se limita a la facultad de hacer las correspondientes designaciones, de conformidad con las disposiciones constitucionales o legales que regulen cada materia".

El escrito de defensa presentado por el Presidente Encargado del H. Senado de la República señala que corresponde a la ley la fijación del período de los Magistrados, al igual que compete al Congreso elegir a los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de la Corte Constitucional, razón por la cual son eventos que pueden ser objeto de reglamentación por parte de la ley que establece el Reglamento del Congreso.

El señor Procurador General de la Nación considera que no procede el argumento de violación de normas legales, como lo es el cargo por la modificación del Decreto 2652 de 1991, pero sí el cargo por violación del artículo 158 de la Carta, pues esta norma, aunque repita la norma constitucional, no es propia de un reglamento del Congreso. La fijación de períodos y fechas de iniciación de labores de estos funcionarios son determinaciones ajenas al reglamento.

- ARTICULO 28: Sostienen los demandantes, entre ellos el Doctor Jesús Pérez González-Rubio, que esta norma por ser propia de una ley orgánica, requería mayoría absoluta de votos para ser aprobada, mayoría que no se alcanzó. En efecto, en el Senado sólo obtuvo 51 votos afirmativos cuando debían ser 52 y en la Cámara de Representantes sólo logró 62 votos afirmativos cuando requería de 81 como mínimo.

Desconoce igualmente el artículo 25 transitorio que atribuyó al Presidente, por primera y única vez, la designación de los Magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. El demandante en el expediente D-150 sostiene que es claro que la elección de los Magistrados era por un término de ocho años, porque la Constitución no estableció una elección provisional, como sí lo hizo para los Magistrados de la Corte Constitucional en el artículo 22 transitorio. En su opinión, la disposición acusada también atenta contra el principio de igualdad. Los Magistrados de la Sala Administrativa, que se posesionaron en sus cargos el mismo día que los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, fueron elegidos por ocho años, mientras que los últimos, por decisión del Congreso, sólo resultaron elegidos provisionalmente.

Además, sostienen, el Congreso se excedió en el ejercicio de sus facultades al dictar una norma ajena a la materia de la ley del Reglamento del Congreso. Se violan por esta vía los

artículos 151 y 158 y, en consecuencia los artículos 113 y 136-1. La norma acusada contraría el artículo 161, dado que este mecanismo se previó para normas sobre las que hubiere discrepancias y no para normas improbadas. También se acusa a la norma de contravenir los artículos 2º, 4º y 40 de la Carta por violar el derecho al ejercicio de cargos públicos.

El Senador Pava señala que la Carta no determinó la fecha de iniciación del período de los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, extremo cuya fijación debe corresponder a la ley. Como a lo anterior se agrega que el artículo 25 transitorio no señaló el período para el cual serían designados los Magistrados por el Presidente, se concluye que esta era una designación transitoria.

El Procurador considera que esta norma, aunque repita la norma constitucional, no es propia de un reglamento del Congreso y por lo mismo viola el artículo 158 de la C.P.

- ARTICULO 146: Los demandantes consideran que esta disposición viola el artículo 158 de la CP, por permitir que un proyecto de ley contenga diversas materias, con lo cual, además, se viola el postulado de la buena fe consagrado en el artículo 83.

Por su parte, el H. Senador Pava manifiesta que este artículo no establece la posibilidad de que un mismo proyecto verse sobre materias diversas.

“...Sólo que como de hecho puede ocurrir que un mismo proyecto verse sobre diversas materias, y como todo proyecto de ley ha de enviarse a una de las comisiones permanentes para su primer debate, como lo mandan los artículos 142 y 157, numeral 2,...., debía establecerse, y así se hizo, a qué Comisión se enviaría el proyecto,...”

El Secretario General de la Presidencia de la República argumenta que no se configura la supuesta violación del artículo 158. Señala que el actor confunde los conceptos de “materia” utilizados en forma distinta por el artículo 146 de la Ley y por el 158 de la C.P. El artículo 146 emplea dicha expresión para determinar la competencia de las Comisiones Constitucionales; por su parte, el artículo 158 la utiliza para referirse a la unidad conceptual que debe existir en todo proyecto de ley, con el fin de evitar que se incluyan disposiciones que no se relacionen entre sí. Por consiguiente, la regla del artículo 158 de la Carta no excluye que un proyecto contenga disposiciones, que si bien están íntimamente relacionadas, su estudio corresponda a diferentes Comisiones Constitucionales. Es pertinente incorporar la regla consagrada en el artículo 146, dentro de una ley que regula el funcionamiento del Congreso.

El Procurador reitera los argumentos expuestos por el Secretario General de la Presidencia para defender la constitucionalidad de la norma.

- ARTICULO 183-2: Esta norma contradice lo dispuesto por los artículos 160 y 161 de la Carta en cuanto modifica el procedimiento y el término señalado en ella para el proceso de formación de las leyes. Cualquier modificación a la Constitución como ésta procede por un Acto Legislativo y no por una ley orgánica, y en consecuencia viola el artículo 151. Uno de los demandantes agrega que ésta norma vulnera el artículo 154 de la Constitución Política, el cual dispone que el debate de un proyecto sobre tributos debe iniciarse en la Cámara de Representantes.

El H. Senador Pava, Encargado de la Presidencia del Senado de la República, considera que no hay tal vicio de inconstitucionalidad. Si la norma autoriza en primer debate la sesión conjunta de las comisiones constitucionales de ambas Cámaras, no puede mediar el lapso que el mismo artículo señala entre la aprobación del proyecto en una Cámara y la iniciación del debate en la otra. Desde luego, agrega, deberán mediar los ocho días entre el primero y el segundo debate. Por lo anterior, el artículo 160 de hecho resulta inaplicable en el caso de las sesiones conjuntas de las comisiones constitucionales. Prosigue el H. Senador:

“... lo que previó la Constitución para el primer debate, es que éste, en determinados casos, se diera en sesión conjunta de las comisiones correspondientes, no que se dieran debates simultáneos. Cree el demandante, erróneamente, que cuando la ley indica que el segundo debate que ha de darse en una y otra cámara puede tener lugar simultáneamente, está diciendo con ello que puede tener lugar en sesión conjunta, que es cosa bien distinta;... Ahora bien, nada impide que sean simultáneos, aunque separados, los segundos debates en las sesiones plenarias de una y otra cámaras, si el primer debate tuvo lugar en sesión conjunta, que en tal caso el artículo 180 constitucional sólo resulta aplicable, según lo expuesto, en cuanto ordena que entre el primero y segundo debate medien a lo menos ocho días”.

Concluye la defensa manifestando que el artículo 183, en cuanto se limita a establecer que el proyecto debatido en sesión conjunta de las comisiones puede ser objeto de un segundo debate simultáneo en ambas cámaras, sólo expresa lo que implícitamente se encontraba establecido en la Constitución.

En su escrito de defensa, el Secretario General de la Presidencia, advierte que el cargo es improcedente. Afirma que el artículo 160 de la Carta debe interpretarse en concordancia con el artículo 163 de la Constitución, que regula el trámite que debe darse a los proyectos respecto de los cuales exista un mensaje de urgencia. Así, los términos previstos por el artículo 160 deben respetarse aún en aquellos eventos en que se haya presentado el mensaje de urgencia. Sin embargo, en el caso de la sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales para agilizar el trámite de un proyecto, no procede la aplicación del término de quince días que debe mediar entre la aprobación del proyecto en una Cámara y la iniciación del debate en la otra, puesto que en el evento señalado el debate se inicia en las dos Cámaras simultáneamente. En lo que se refiere a la presunta violación del artículo 154, éste debe interpretarse en armonía con el artículo 163. El mensaje de urgencia procede para todo proyecto de ley sin distinción, incluidos los que versen sobre tributos. Por lo tanto, el último inciso del artículo 154 es inaplicable si un proyecto sobre tributos es objeto de mensaje de urgencia.

Los apoderados de la Dirección Nacional de Impuestos consideran que la disposición acusada no incurre en violación de norma alguna de la Carta. En su opinión, el artículo 160 de la Constitución no cubre todas las situaciones que puedan presentarse durante el trámite legislativo, como es el caso del mensaje de urgencia previsto en el artículo 163 fundamental. Frente a un trámite excepcional como el señalado, que puede hacer necesaria la sesión conjunta de las respectivas comisiones constitucionales, el término de quince días ordenado en el artículo 160 resulta inocuo, dado que a la fecha de iniciación del debate en plenaria en una de las Cámaras, el trámite en la otra Cámara no sólo se ha iniciado, sino que ya debe

haber sido aprobado el proyecto en primer debate. El legislador, en este caso, se limita a reconocer la situación creada por el propio constituyente durante el trámite legislativo, en el evento de los mensajes de urgencia que el Presidente puede presentar al Congreso en relación con cualquier proyecto de ley.

El Procurador General de la Nación sostiene, al igual que los escritos de defensa, que el término de 15 días que debe mediar entre la aprobación de un proyecto en una Cámara y la iniciación del debate en la otra no es aplicable cuando las Comisiones Constitucionales sesionan conjuntamente para agilizar el trámite de un proyecto de ley que haya sido objeto de un mensaje de urgencia, como se desprende de la interpretación armónica de los artículos 160 y 163.

- ARTICULO 266: Señalan los demandantes que esta disposición contraría los artículos 117, 158 y 34 transitorio de la Carta, por ser una norma propia del régimen administrativo de los servidores públicos, que además debía someterse a la revisión previa de la Corte Constitucional.

En opinión del Procurador, esta norma incurre en contradicción con lo establecido en el artículo 158 de la Carta. A su juicio, se refiere al fuero de los congresistas, asunto que en nada se relaciona con el funcionamiento del Congreso.

- ARTICULO 267 (parágrafo): Esta norma, al consagrar un fuero especial para los congresistas, adiciona el artículo 186 de la Constitución, y por tanto requería ser aprobado mediante Acto Legislativo y no por una ley orgánica.

El Procurador señala la inconstitucionalidad de esta norma por las mismas razones expuestas al examinar el artículo 266 de la Ley.

- ARTICULO 273-2: Afirman los demandantes que este precepto permite decretar auxilios por medio de leyes distintas a la ley de presupuesto, con lo cual se desconoce el artículo 355 de la Carta, además del 158 por ser materia ajena a la de la ley.

El Presidente encargado del H. Senado de la República considera que esta disposición, lejos de permitir lo aducido por los actores, precisa que la prohibición de decretar auxilios incluye la posibilidad de que en el presupuesto de rentas o ley de apropiaciones se incluyan donaciones o auxilios a personas privadas y, por lo tanto, desarrolla adecuadamente el artículo 355 de la C.P.

El Secretario General de la Presidencia se remite a los antecedentes del artículo 355 de la Constitución en la Asamblea Nacional Constituyente y afirma que la prohibición en él contenida se refiere a los pagos a título gratuito que realice una entidad pública en favor de una persona de derecho privado y no comprende los pagos que se efectúen a título oneroso, interpretación que concuerda con el artículo 136 del ordenamiento constitucional. Agrega en su defensa el señor Secretario, que el artículo 345 de la Carta condiciona todo el gasto público del Estado a su incorporación a la Ley de Presupuesto General. En consecuencia, no es cierta la afirmación del demandante en el sentido de que la norma acusada permite decretar auxilios en leyes distintas a la del presupuesto. Señala que el objetivo perseguido con las normas acusadas es aclarar un problema de tránsito constitucional, consistente en

establecer si los gastos válidamente decretados en la ley de presupuesto expedida antes de la vigencia de la nueva Constitución podían o no ejecutarse. Correspondía entonces a la ley definir el vocablo “decretar” contenido en el artículo 355. De otra parte, agrega, de la interpretación sistemática de los artículos 300, 346 y 355 de la Carta se concluye que éste se aplica a la creación de un gasto y no a su ejecución.

En su escrito, el Dr. Fabio Villegas aclara que la Ley del Reglamento del Congreso debe comprender todas aquellas disposiciones necesarias para regular el funcionamiento de sus órganos, lo mismo que el alcance de las prohibiciones a las cuales están sujetos. En virtud de lo anterior, al Congreso y a sus órganos se les aplica la prohibición constitucional contenida en el artículo 355 de la Carta, si se tiene en cuenta que ésta se relaciona directamente con los auxilios que el Congreso podía otorgar a personas de derecho privado.

El señor Procurador cita la interpretación que su Despacho contenida en el oficio DP-071, sobre los alcances del artículo 355:

“... en él se proscriben los auxilios o donaciones, es decir, los pagos que realiza una entidad pública a favor de una persona de derecho privado a título gratuito. La prohibición constitucional no comprende los pagos a título oneroso, es decir, aquellos en los cuales la entidad pública recibe una clara contraprestación por el pago que realiza, bien sea en razón de un contrato, o porque por mandato legal dichos particulares prestan un servicio a cargo del Estado. ‘Pero no quiere ello decir que el Estado no pueda transferir recursos al sector privado a ningún título, pues ello no solamente desnaturalizaría su función, sino que se convertiría además, en una seria limitante al desarrollo. Por eso precisamente, el inciso segundo del artículo 355 previó un mecanismo contractual que sustituiría el viejo esquema de los aportes unilaterales, a través de una relación bilateral y no necesariamente onerosa, en la cual la contraprestación de los particulares será la realización de las actividades genéricas que se enmarquen dentro de los planes nacionales y seccionales de desarrollados (sic)...”.

Prosigue el Procurador señalando que la ley acusada procedió a definir la expresión “decretar”, limitándola a la creación del gasto, no a su ejecución, en armonía con las disposiciones constitucionales relativas al gasto público - artículos 300, 345 y 346 -, tal como se afirma en el concepto del Fiscal General de la Nación del 10 de junio de 1992. En consecuencia, prosigue, dado que decretar un gasto es diferente de ejecutarlo, el artículo 355 de la Carta no prohíbe la ejecución de gastos que han sido válidamente decretados, y las normas que se examinan se limitan a desarrollar correctamente la norma constitucional y no a contrariarla. No obstante lo anterior solicita a esta Corte la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma acusada por contravenir el mandato del artículo 158 de la Carta, siendo clara la diferencia entre la materia que ésta regula y la de la ley.

- ARTICULO 306 (parcial), 307 y 316 (parcial): Violan los artículos 151 y 158, por tratarse de una materia ajena a la de la ley del Reglamento del Congreso.

El Procurador considera procedente la acusación de los demandantes y, en consecuencia, solicita se declaren inconstitucionales.

El Procurador manifiesta frente al cargo de violación del Decreto 2275 de 1991, que éste no

es procedente en un juicio de constitucionalidad. Por el contrario, procede el cargo de violación al artículo 158 que se endilga a los artículos 318 y 319, por tratar de materias ajenas al reglamento del Congreso, el cual debe limitarse a regular el funcionamiento interno del mismo.

- ARTICULO 393: No hay concepto de la violación. El Procurador solicita fallo inhibitorio.
- ARTICULO 1º, 2º y 3º TRANSITORIOS: No hay concepto de violación. El Procurador solicita un fallo inhibitorio.
- ARTICULO 4º TRANSITORIO: Esta norma infringe, en opinión de los demandantes, los artículos 158 y 160 de la Carta, al ordenar que los procedimientos en curso se ajusten al nuevo establecido por el Reglamento, el cual es violatorio de las normas constitucionales mencionadas.

El Procurador considera que esta norma no presenta contradicción alguna con la Constitución y que, por el contrario, se trata de una disposición necesaria para tránsito formal de las leyes y proyectos que estuvieran en trámite de adopción al ser expedida la Ley 5ª de 1992.

- ARTICULO 5º TRANSITORIO: Para los demandantes esta norma viola varias disposiciones de la Carta, entre otras, las que prohíben la aprobación de auxilios - artículos 136-4 y 355 -, la acumulación indebida de materias en un proyecto de ley -artículo 158-, y la fecha de entrada en vigencia de la nueva Constitución. Sostienen que esta norma pretende revivir los auxilios que expresamente eliminó la Asamblea Constituyente. Agregan que resulta contrario a la doctrina constitucional que se pretenda interpretar la voluntad del constituyente por vía de ley cuando sólo la Corte Constitucional tiene esa facultad. Compete al legislador dictar normas que desarrollen los preceptos constitucionales, no establecer cuál es la voluntad del constituyente. Viola el artículo 158 de la Carta, por constituir una norma ajena a la materia de la ley, al igual que el 169, que ordena la exacta correspondencia del título de las leyes con su contenido. Por último, la adición al artículo 355 debió efectuarse por el procedimiento previsto en el artículo 375 para la expedición de Actos Legislativos.

El apoderado del Ministerio de Gobierno señala que este artículo es una norma de naturaleza interpretativa. Agrega que compete al Congreso no sólo desarrollar la Constitución, sino también velar por su correcta aplicación, para lo cual cita la sentencia del Consejo de Estado del 22 de marzo de 1963, con ponencia del doctor Carlos Gustavo Arrieta. La norma además, regula situaciones jurídicas creadas con anterioridad a la vigencia de la Constitución y no busca revivir lo que la Carta proscribió. Esta norma, contrariamente a la opinión de los demandantes, no busca eximir de responsabilidad a funcionarios públicos o particulares por el uso indebido de los dineros públicos, ni tampoco “legalizar” auxilios decretados por fuera de las funciones de cualquier autoridad. El real contenido del artículo transitorio es reafirmar que la prohibición se refiere a decretar y no a ejecutar o pagar y sólo rige hacia el futuro. Señala que ésta ha sido la interpretación acogida por la Fiscalía General de la Nación (Junio 10 de 1992), y ésa fue la voluntad del constituyente:

“Consta en la Gaceta Constitucional N° 77 del 20 de mayo de 1991, el proyecto de acto constituyente de vigencia inmediata sobre control a los auxilios parlamentarios presentados a la Asamblea por dieciséis (16) Constituyentes”.

“En la exposición de motivos se recoge el criterio de los Constituyentes sobre el particular, pudiéndose evidenciar sobre su total rechazo a la desnaturalización que respecto de los fines y manejo, se generó sobre las partidas decretadas en la reforma constitucional de 1968, para el fomento de empresas útiles y benéficas de desarrollo regional lo cual allí se afirma se convirtió en una de las más importantes razones del desprestigio del Congreso Nacional...”

“De los anteriores apartes resulta clara la intención de la eliminación de los auxilios parlamentarios lo cual según el texto de la ponencia ya se había aprobado en la Comisión Cuarta”.

“Sobre los efectos en el tiempo de la prohibición, también es evidente la intención de los Constituyentes, en el sentido de que no operaría respecto de los auxilios decretados en los presupuestos de 1991 y anteriores pendientes de desembolso”.

Por lo anterior, el apoderado solicita se declare la constitucionalidad de esta disposición.

El Presidente Encargado del H. Senado, Senador Alvaro Pava Camelo, cita una sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 28 de agosto de 1970, sobre el artículo 77 de la anterior Constitución, idéntico al actual artículo 158:

“El artículo 77, como lo demuestran sus antecedentes y lo afirma el Procurador, tiende a racionalizar y hacer más técnico y homogéneo no sólo el trabajo del Congreso sino la elaboración y expedición de los proyectos de ley. Pero se trata de una cuestión eminentemente subjetiva, ..., y es el propio legislador quien, cuando se ocupa de su estudio, ha de decidir sobre ese requerimiento...”

“Es evidente, entonces, que el artículo 77 de la Constitución, al tiempo que consagra el principio de unidad de la ley, determina también la oportunidad para examinar y definir el asunto, ... Es en tal etapa y con la resolución del caso, si el asunto se plantea, cuando precluye toda posibilidad de nuevo examen, aún en juicio constitucional, porque la propia Carta ha encomendado directamente al Congreso mismo, por intermedio de sus autoridades y organismos, el definir la correspondencia y conexidad de las distintas partes de la ley...”

“...Es que la Constitución no exige que el examen de la conformidad del proyecto al artículo 77 se haga mediante acto positivo, una resolución, por ejemplo. Lo que confiere es una facultad de veto y el derecho a ser revocado por la entidad respectiva, y nada más”.

En cuanto a la violación del artículo 355 no hay tal irregularidad, porque la norma lo que hace es resaltar la validez de auxilios decretados conforme a la antigua Constitución, generadores de derechos adquiridos que no pueden ser desconocidos por leyes posteriores, de conformidad con el artículo 58 de la Carta.

El Secretario General de la Presidencia apela a los antecedentes del artículo 355 de la Constitución en la Asamblea Nacional Constituyente para precisar que la prohibición en él contenida se refiere a los pagos a título gratuito que realice una entidad pública en favor de una persona de derecho privado y no comprende los pagos que se efectúen a título oneroso, interpretación que concuerda con el artículo 136 del ordenamiento constitucional. Agrega en su defensa el señor Secretario, que el artículo 345 de la Carta condiciona todo el gasto

público del Estado a su incorporación a la Ley de Presupuesto General. En consecuencia, no es cierta la afirmación del demandante en el sentido que la norma acusada permita decretar auxilios a través de leyes distintas a las de presupuesto. Señala que el objetivo perseguido por las normas acusadas es aclarar un problema de tránsito constitucional, consistente en establecer si los gastos válidamente decretados en la ley de presupuesto expedida antes de la vigencia de la nueva Constitución podían o no ejecutarse. Correspondía entonces a la ley definir el vocablo “decretar” contenido en el artículo 355 que, de la interpretación sistemática de los artículos 300, 346 y 355 de la Carta, se concluye, se aplica a la creación de un gasto y no a su ejecución.

- Ley 5ª de 1992 en su integridad: El demandante considera que la Ley en su integridad es inconstitucional por ser violatoria del artículo 14 transitorio de la CP, el cual autorizó al Congreso a expedir su reglamento por medio de un acto administrativo y no a través de una ley orgánica de las previstas en el artículo 151 de la Carta, como finalmente lo hizo el órgano legislativo.

- Ley 6ª de 1992: El demandante considera que la Ley 6ª no se ajustó al trámite establecido por el artículo 160 de la Carta, que ordena que entre la aprobación del proyecto en una Cámara y la iniciación del debate en la otra, transcurran como mínimo 15 días. En su opinión, el proyecto se encontraba los días 10 y 11 de junio en discusión en la Cámara de Representantes y el debate en el Senado se inició el 15 de junio, con lo cual resulta clara la violación que se le imputa. Agrega el demandante que el artículo 160 de la Carta prevalece sobre el artículo 183 del Reglamento del Congreso -Ley 5ª de 1992-. En razón de la expedición irregular de la ley, el Congreso contravino el artículo 29 de la Carta, que consagra el debido proceso.

El Secretario de la Presidencia de la República sostiene que, como lo explicó para el cargo contra el artículo 160, el término constitucional de quince días resulta inaplicable en el evento de que un proyecto de ley sea objeto de un mensaje de urgencia, y en desarrollo del mismo las Comisiones Constitucionales hayan sesionado conjuntamente. El actor, agrega la defensa, pretende demostrar la violación con el ejemplar de los Anales del Congreso del 15 de julio de 1992 en el que aparece publicada la ponencia para segundo debate, publicación de la cual no es posible inferir que en esa fecha se haya iniciado el debate. Por el contrario, señala el Secretario General de la Presidencia, como consta en el Acta Nº 48, publicada en los Anales Nº 105, que fue en la sesión del 18 de junio en que se inició el debate sobre la Reforma Tributaria, fecha en que comenzó a regir la Ley 5ª de 1992, “...razón por la cual no se puede afirmar -como lo hace el actor- que dicho reglamento regularizara un trámite que se encontraba viciado. Por esta razón la presunción de constitucionalidad de la Ley 5ª de 1992 y el consiguiente efecto profuturo del eventual fallo de inexecutable de la Ley 5ª de 1992, determinan la validez de la Ley 6ª de 1992”.

Los apoderados de la Dirección de Impuestos Nacionales señalan que el proyecto fue presentado a consideración del Congreso de la República el 11 de marzo de 1992 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, donde se radicó bajo el número 20 y fue repartido a la Comisión Tercera Constitucional Permanente. Allí el proyecto se discutió hasta el 14 de mayo, fecha en la cual fue aprobada la proposición de darle al proyecto debate en sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras de Senado y Cámara, atendiendo el mensaje

de urgencia del Presidente, fechado el 11 de mayo de 1992. El 29 de mayo fue aprobado el proyecto en primer debate. En consecuencia, el término de quince días previsto en el artículo 160 de la Carta resultaba inaplicable como lo es en todos los casos en que las comisiones constitucionales sesionen conjuntamente para dar primer debate a los proyectos de ley que sean objeto de mensaje de urgencia por parte del Presidente.

En su concepto, el Procurador reitera sus conclusiones acerca del cargo contra el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992, y expresa:

“...En el trámite de la ley acusada, el Gobierno envió un mensaje de urgencia dirigido a los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes, así como a los Presidentes de las Comisiones Tercera de Senado y Cámara el día 11 de mayo de 1992, cuando el proyecto se encontraba en estudio ante la Comisión Tercera de la Cámara, por lo cual dando cumplimiento al inciso 2º del artículo 163 C.N., el día 14 de mayo del presente año se aprueba la proposición de darle primer debate a la ponencia presentada en sesión de comisiones conjuntas.

“En atención a ello el día 29 de mayo de 1992, se discute y aprueba en primer debate de sesiones conjuntas, el proyecto de ley que luego se convertiría en Ley 6ª de 1992.

“En consecuencia, el trámite dado por el Congreso al proyecto que finalizó en la Ley 6ª, se ajusta a lo dispuesto por el artículo 163 constitucional sin querer decir ello que viole el 160 del mismo rango”.

Por lo anterior, el Procurador solicita a esta Corte desestimar el cargo de inconstitucionalidad contra la Ley 6ª de 1992.

III. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Legitimación del poder público

1. La Constitución de un estado democrático se caracteriza por incorporar garantías, procedimientos y oportunidades para que el pueblo efectivamente gobierne. En una sociedad compleja, carente de homogeneidad, la identificación de los intereses y de las necesidades, así como la adopción de compromisos y fórmulas de solución, introducen factores que si bien pueden tornar arduo el proceso democrático, no excusan su aplicación. Esa circunstancia histórica es suficiente para rechazar de plano una justificación formal y a priori de las instituciones que conforman el aparato del Estado y de sus actos. Cada institución y acto del Estado para subsistir y pretender eficacia debe poder descansar en el principio democrático y actualizar sustancialmente su significado.

2. Solamente el poder del pueblo, titular de la soberanía, por su carácter social, originario y fundante, no necesita ser justificado. El poder público atribuido a los órganos del Estado, proviene del pueblo y es derivado. Por tanto, su conformación y actividad deben reflejar fielmente la raíz popular que anima el complejo estructural y dinámico del estado.

3. La rama legislativa se integra con los Senadores y Representantes, elegidos para un

período de cuatro años, mediante el voto popular (CP art. 132). Descontados los eventos de democracia directa, el ejercicio ordinario de la soberanía popular ha debido circunscribirse, por razones prácticas e históricas, a la denominada democracia representativa.

La función electoral no legitima completamente la función legislativa. Esta debe, inspirada en criterios de justicia y bien común, visualizar intereses dignos de tutela, articular y agregar las pretensiones - muchas veces contrapuestas - originadas en el entorno social, y a todo esto dar respuestas que convoquen el máximo consenso social (CP art. 133). Igualmente, la legitimación de los actos del Legislador depende de la forma cómo regule los derechos de las personas delimitando y armonizando los espacios de la libertad y de los deberes (CP arts. 152-a y 95).

El órgano y el procedimiento legislativos, así sea a través de la mediación de los partidos y movimientos políticos, están dominados por un sentido eminentemente comunicativo con la sociedad que, de potenciarse, contribuye a su cohesión y a obtener un adecuado equilibrio entre lo social y la órbita de lo político. Es evidente que el grado de legitimación del Legislador en últimas dependerá de la cantidad y calidad de la comunicación que entable con la sociedad.

4. El Presidente, Jefe del Gobierno y Suprema autoridad administrativa, se elige para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que depositen los ciudadanos (CP art. 190). La legitimación que el sistema de elección le otorga al Presidente, en alguna medida despliega un efecto irradiador en el ápice de la administración central bajo su dependencia inmediata. La consecución de fines y la satisfacción de concretos intereses - cometido fundamental de la administración - se debe realizar de conformidad con lo señalado por la ley (principio de legalidad), la cual suministra el marco básico para juzgar la legitimidad de su actuación. En un plano más sustancial, la atención de servicios y la satisfacción de intereses, pone a la administración en contacto directo con la comunidad y obliga a considerar su comportamiento desde el punto de vista de su cumplimiento y eficacia, factores éstos que constituyen una modalidad nueva de legitimación (CP art. 209).

La legitimación democrática de la administración de justicia - en el aspecto de su conformación no tan intensa cómo la presente en otras ramas -, sólo adquiere una medida cabal cuando su actuación se endereza, con independencia e imparcialidad, a la configuración de un orden justo (CP arts. 2 y 228). La libre función interpretativa de los hechos y de las normas, quehacer habitual del Juez, alcanza tanta legitimidad cuanto justicia dimana de sus fallos, para lo cual deberá cuidar que las reglas sean adecuadas al caso o realidad de que se trate.

6. Las tres ramas del poder público, en términos generales, no se distinguen por el origen mismo de su investidura, pues su autoridad proviene del pueblo, como lo expresa el artículo 3 de la Constitución Política que, por lo visto, no contiene una fórmula puramente retórica. La separación de los poderes públicos, en consecuencia, debe construirse a partir de los diferentes procedimientos cuyo agotamiento se precisa para producir los actos que se imputan a los variados órganos que integran cada rama. Los indicados procedimientos, que corresponden a la traducción de la respectiva organización o estructura en acción, se distinguen de acuerdo a las finalidades que se proponen alcanzar y se justifican de

conformidad con las particulares pautas de legitimación ya examinadas. A éstas cabe agregar una pauta de legitimación esencial común a las tres ramas del poder público y que se superpone a la estructura y a la dinámica de todas las manifestaciones del Estado: el respeto a la Constitución, a sus normas, principios y valores.

7. La reiteración en el texto de la Ley 5 de 1992 de la atribución del Congreso de elegir a los siete Magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de establecer su período (Ley 5ª de 1992, arts. 18, 20, 27 y 28), tiene apoyo constitucional en los artículos 3 y 254-2 de la Constitución Política. Las normas citadas consagran un método de integración de la rama judicial destinado a contribuir a su legitimación democrática de conformidad con el ideario del Constituyente que anima la organización del Estado y al cual no podía escapar la administración de Justicia.

La facultad transitoria del Presidente

8. Según el artículo 25 Transitorio de la Constitución Política, “El Presidente de la República designará por primera y única vez a los miembros de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura”. En desarrollo de la indicada facultad constitucional, el Presidente designó, el día 23 de Diciembre de 1991, a siete Magistrados de esa Sala.

9. En el concierto de las funciones del Estado, las competencias transitorias y extraordinarias se definen por oposición a las permanentes y ordinarias. Si la elección de magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura corresponde de manera permanente y ordinaria al Congreso, su ejercicio por otro órgano no puede tener sino carácter excepcional, transitorio y extraordinario y en estos términos, necesariamente restrictivos, deberá juzgarse la facultad que exhiba dichas notas.

10. Las facultades que el Constituyente concede al Presidente en varias disposiciones transitorias, cuya titularidad y ejercicio ordinariamente se atribuye en el cuerpo permanente de la Constitución a otra rama u órgano del Estado, tienen carácter extraordinario, independientemente que el Constituyente así las defina - la sistemática jurídica no es propiamente su cometido principal - o que ellas tengan naturaleza normativa, electiva o de pura gestión. En últimas, se trata de funciones ajenas a la órbita constitucional ordinaria del Presidente. Su expansión transitoria, es de suyo extraordinaria.

11. El origen de las facultades transitorias concedidas al Presidente se remonta al Constituyente y su finalidad se circunscribe a facilitar el tránsito constitucional. No pueden por ello interpretarse a partir del régimen constitucional ordinario, del cual son excepción y cuya efectiva vigencia - por voluntad del Constituyente - se difiere a un momento posterior al agotamiento de tales facultades transitorias. En consecuencia, no pueden aquéllas homologarse a las facultades extraordinarias que el Congreso puede otorgar al Presidente (CP art. 150-12).

12. Es de la esencia de una facultad transitoria estar sujeta a un término o a una condición. De lo contrario, se convertiría en permanente y, tratándose de la Constitución, aplazaría indefinidamente la vigencia efectiva de aquellas normas permanentes cuya entrada en vigor depende de su agotamiento. Por esta razón, el Constituyente fijó plazos precisos para el ejercicio de algunas facultades extraordinarias que en el cuerpo de las normas transitorias

concedió al Presidente, como se desprende de lo prescrito en el artículo transitorio 11. En relación con las restantes facultades extraordinarias señaló: “Las facultades extraordinarias para cuyo ejercicio no se hubiere señalado plazo especial, expirarán quince días después de que la Comisión Especial cese definitivamente en sus funciones” (CP art. transitorio 9). Las normas citadas deliberadamente anteponeen al ejercicio de las facultades extraordinarias un término final, extremo que no podía el Constituyente librar a la voluntad del mismo titular de la facultad transitoria, esto es, transformarlo en materia legal. Una facultad transitoria de orden constitucional, no puede tener un término inicial establecido por el Constituyente, y uno final a ser definido discrecionalmente por el órgano receptor de la facultad. Si ello no es de recibo en el campo de las funciones legales (CP art. 150.12), menos todavía podía ser admisible en materia constitucional.

13. El término final que debía tenerse en cuenta para el ejercicio de la facultad transitoria conferida al Presidente por el artículo 25 transitorio, no podía ser otro que el previsto por el mismo constituyente en el artículo 9 transitorio. Como quiera que este término constitucional transcurrió sin que el Presidente ejerciera la facultad extraordinaria, ella caducó y mal puede sustentarse su actuación tardía con base en un término final de orden legal que el Gobierno se fijó así mismo y que excede el constitucional del artículo 9 ya referido.

14. En el artículo 28 de la Ley 5ª de 1992, se determina el período de los Magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y se precisa que el 10 de Septiembre de 1992 se tendrá en cuenta como fecha inicial de ese período. La caducidad de la función transitoria atribuida al Presidente significó su agotamiento y puso término al régimen transitorio en punto de la integración de la Sala Disciplinaria del mencionado organismo judicial. El establecimiento de la anotada fecha resulta constitucional, entre otras razones, por la necesidad de marcar en el tiempo la iniciación del régimen constitucional ordinario y la asunción plena y legítima de las facultades y deberes del Congreso.

15. No puede válidamente oponerse a la consagración y ejercicio de la competencia del Congreso que se examina, la existencia de derechos en cabeza de los Magistrados previamente designados por el Presidente (C:P arts. 13, 25, 29 y 40-7). Dejando a salvo los perjuicios que dichos Magistrados han podido sufrir y cuya procedencia y entidad deben ventilarse ante otra jurisdicción, en el plano constitucional las situaciones concretas e individuales derivadas de esta compleja situación, no pueden inhibir el legítimo ejercicio de las atribuciones y deberes del Congreso íntimamente ligados, en este caso, con la debida y regular constitución de un órgano del poder público y con el primado del principio democrático.

16. La consagración legal de una función ordinaria del Congreso, lejos de entenderse como reivindicación de una prerrogativa constitucional, debe ser vista como la primacía de las facultades permanentes sobre las meramente transitorias, cuando se dan las condiciones para poner fin al estado de provisionalidad que siempre acompaña a éstas últimas. La razón de ser de las normas transitorias, esta Corporación lo reitera, es la de servir de puente hacia la instauración del régimen constitucional ordinario al cual ellas se refieren y que se encuentra en suspenso hasta su agotamiento. La instrumentalidad del régimen transitorio explica su carácter eminentemente temporal y precario, llamado a ser superado y sustituido por el régimen ordinario tan pronto sea ello posible jurídica y materialmente. La

interpretación, consecuentemente, debe favorecer cuando sea del caso el advenimiento del régimen ordinario, pues sólo a partir de él adquieren vigencia sus disposiciones y mayor contenido de legitimación los actos del estado.

Procedimiento de adopción del artículo 28

17. La ley 5ª de 1992 “por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”, tiene el carácter de ley orgánica y ha debido expedirse, por tanto, con la aprobación de “la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara”. Se advierte en las demandas que el artículo 28 de la ley acusada (30 del respectivo proyecto), no recibió dicha aprobación en el segundo debate del Senado (51 votos de un total de 102 miembros) y Cámara (62 votos de un total de 161 miembros).

19. Del acta de plenaria del día 6 de mayo de 1992 del Senado de la República (Anales del Congreso N° 67), puede deducirse que el Dr José Ignacio Díaz-Granados, por Decisión del H. Consejo de Estado, tenía suspendida su credencial de Senador. De otra parte, en la plenaria, varios Senadores advierten que el Senador Samuel Alberto Escrucería, en virtud de una decisión judicial “está en suspenso en el ejercicio de sus funciones” (Anales del Congreso, N° 67, pág. 11). Así las cosas, en un momento dado la Presidencia se vió en la necesidad de preguntar a la Corporación, “si en las actuales circunstancias para la toma de decisiones, se considera la base de 100 Senadores, a los cuales contestan negativamente dos honorables Senadores y positivamente el resto. En consecuencia ha sido aprobada esta decisión” (ibid, pág. 9).

20. Tanto sobre la base de 100 como de 101 miembros activos, la votación que obtuvo el artículo 28 de la ley 5ª de 1992, califica con mayoría absoluta. No pudiéndose contabilizar la fracción de un voto, en la hipótesis más restrictiva, la interpretación debe favorecer el principio democrático y entender que la mayoría se configura con el voto capaz de dirimir un eventual empate entre los miembros activos. En todo caso, la voluntad legislativa posteriormente en sesión plenaria del Senado ratificó la aprobación integral del proyecto, con base en el informe y el respectivo texto preparado por las comisiones accidentales conjuntas de Senado y Cámara. En efecto, se lee en la página 12 de los Anales del Congreso del día 15 de junio: “cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta a la Corporación si desea que el proyecto de ley número 01 de 1991, Senado, “por el cual se expide el Reglamento del Congreso de la República, el Senado y la Cámara de Representantes y se dictan otras disposiciones”, se convierta en Ley de la República y el Honorable Senado responde afirmativamente”.

21. Obra en Anales del Congreso (N° 108, pág. 18) la aprobación inicial de los artículos 27 y 28 del Reglamento, por parte de la Plenaria de la Cámara de Representantes en segundo debate, registrándose 62 votos en favor y 42 en contra. Sin embargo, más adelante, en el mismo ejemplar de Anales del Congreso se lee: “la Presidencia somete a votación la totalidad del articulado del proyecto de Ley número 1 Senado de 1991, Cámara de 1992, y la plenaria por ciento tres (103) votos afirmativos y uno (1) negativo expresa su aprobación. Leído el título del proyecto, es igualmente aprobado por unanimidad. Preguntada la Cámara si quiere que este proyecto sea Ley de la República, ésta responde que sí” (ibid, pág. 27).

De conformidad con el análisis anterior, no alcanza a observar la Corte vicio alguno en el

procedimiento de aprobación de las normas acusadas.

Elección de Magistrados por el Congreso en pleno

22. Se acusa los artículos 18 y 20 de la Ley 5ª de 1992, relativos a la elección de los magistrados de la sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, por parte del Congreso en Pleno, por ser presuntamente violatorios del artículo 141 de la C.P. que enumera taxativamente los únicos eventos en los cuales el Congreso puede reunirse en un solo cuerpo sin incluir, entre los mismos, la elección de dichos Magistrados.

23. El Congreso de la República está integrado por el Senado y la Cámara de Representantes, órganos éstos que sin perjuicio de mantener una entidad diferenciada tienen entre sí una íntima relación funcional en el procedimiento legislativo. El principio bicameral adoptado en la Constitución tiene cabal expresión en el artículo 141 citado. En los eventos allí contemplados el Congreso obra excepcionalmente como órgano unitario, lo que de por sí contribuye a reforzar el principio general de bicameralismo.

24. La hipótesis que introducen los artículos 18-6 y 20 de la ley 5ª de 1992, tiene carácter puramente procedimental y corresponde al ejercicio práctico de una atribución confiada directa y excepcionalmente al Congreso Nacional (C.P. art. 254-2). La ley no adiciona en estricto rigor la lista de excepciones al principio bicameral. Es razonable que los miembros de los dos órganos, Senado y Cámara, confluyan en una reunión o asamblea común con miras a ejercer una facultad que la Constitución encomienda al Congreso Nacional.

No se advierte por este concepto inconstitucionalidad alguna de las disposiciones legales demandadas.

La función electoral del Congreso como contenido de la Ley 5a. de 1992.

25. Un cargo común a varias disposiciones de la ley 5ª de 1992 - específicamente los artículos 18-6, 20, 27, 28, 306, 307, 316, 317, 318 y 319, - es el de ocuparse de materias ajenas al reglamento del Congreso y que, por tanto, exceden el ámbito de la respectiva ley orgánica, generándose, por esta vía, según lo sostienen los demandantes, una clara violación de los artículos 151 y 158 de la C.P.

26. Las disposiciones citadas se refieren sumariamente a la integración de los organismos y a la identificación de los funcionarios cuya elección corresponde al Congreso; precisan en cada caso los períodos de ejercicio de sus funciones, la fecha y el procedimiento de nominación y elección y, finalmente, aclaran aspectos puntuales relativos al tránsito constitucional a cuya interinidad pone término el Congreso al asumir plenamente la función electiva que le corresponde. La regulación de los aludidos aspectos se encamina a fijar las pautas conforme a las cuales se desarrollará, en lo sucesivo, la función electoral atribuida por la Constitución al Congreso y a cada una de las Cámaras. Por esta razón tales normas cobijan, desde el ángulo de la función electoral legislativa, al Contralor General de la República, al Procurador General de la Nación, a los Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, al Defensor del Pueblo, al Designado a la Presidencia en el período 1992-1994 y a los dignatarios de cada Cámara.

27. La ley orgánica tiene por objeto regular el ejercicio de la actividad legislativa - y ella tiene el carácter de ley y no de acto administrativo - (C.P. arts. 151 y 14 transitorio). La ley que establezca el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes, en su carácter de normativa orgánica, necesariamente debe tomar en consideración el conjunto de funciones que cumple el Congreso y cuyo ejercicio periódico debe sujetarse a unas reglas y procedimientos uniformes que son precisamente los que se contienen en aquéllas. La actividad de la rama legislativa del poder público comprende, en los términos de la constitución, una función constituyente, legislativa en sentido estricto, de control político, judicial, electoral, administrativa, de control público y de protocolo. De ahí que la regulación de los aspectos mencionados - por lo demás mínimos e indispensables - de la función electoral del Congreso, en modo alguno, exceda el ámbito de esta específica ley orgánica. La asunción de las facultades electorales del Congreso y de sus cámaras y su futuro ejercicio, se realizarán de conformidad con las reglas adoptadas en su reglamento. Justamente éste es el propósito de una ley orgánica.

28. El análisis de cada una de las disposiciones acusadas lleva a esta Corte a la conclusión que la regulación únicamente recae sobre extremos cuya definición y tratamiento eran esenciales para los efectos de la asunción y futuro ejercicio de la función electoral que constitucionalmente compete al Congreso. El dominante acento electoral - ligado a un conjunto de competencias que conforman un quehacer ordinario del Congreso -, bajo el cual se desenvuelve la regulación, no permite plantear, como lo hacen los demandantes al repudiar las normas relativas al Consejo Superior de la Judicatura y a la Corte Constitucional, una supuesta apropiación de materias propias de la ley estatutaria sobre la administración de justicia por parte de la ley orgánica. De acuerdo con un criterio de conexidad esencial, la regulación del aspecto electoral de estos dos órganos de la Justicia, por referirse a una función permanente del Congreso que exige de un marco regulador general conforme al cual ella se ejercite, tiene mayor proximidad sustancial con la ley orgánica.

29. La regulación de una materia por el Congreso, mediante un tipo especial de ley - v.gr. ley estatutaria -, puede así mismo comprometer el ejercicio de sus facultades legislativas ordinarias y de su cláusula general de competencia. Los contenidos - en este caso orgánicos - de la ley especial, sólo podrán modificarse, adicionarse o derogarse, en virtud una ley del mismo tipo y surtiéndose el procedimiento especial. Por su parte, el contenido ordinario de la ley especial, esto es, producto de una competencia general y no ligado al núcleo esencial de la reserva de ley especial, puede, en el futuro, modificarse, adicionarse o derogarse, mediante el procedimiento legislativo ordinario. El principio democrático obliga a interpretar restrictivamente los procedimientos especiales que aparejan mayorías cualificadas y que, en cierta medida, petrifican el ordenamiento jurídico e impiden el desarrollo de un proceso político librado al predominio de la mayoría simple, que garantiza cabalmente su libertad y apertura.

La atribución especial del Congreso para dictarse su propio reglamento (C.P. art. 151), sus facultades en materia electoral y su cláusula general de competencia, le confieren a las disposiciones acusadas arriba citadas suficiente fundamento constitucional.

Fuero especial de los Congresistas

30. El artículo 186 de la Constitución Política dispone: “De los delitos que cometan los Congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única entidad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma Corporación”.

La ley acusada reitera el contenido de la norma constitucional y agrega: “la privación de la libertad sólo es procedente cuando se haya proferido resolución acusatoria debidamente ejecutoriada” (parágrafo único artículo 267).

31. El fuero especial consagrado en la norma citada no tiene el carácter de privilegio. No se otorga competencia alguna al Congreso para autorizar o rechazar la investigación o juzgamiento de uno de sus miembros. El origen popular del poder y la alta misión que la Constitución confía a las autoridades públicas - con mayor razón si se trata de sus representantes - de proteger y hacer cumplir los derechos y las libertades, no se concilia con la creación de prerrogativas que vulneran el principio democrático de la igualdad de todos ante la ley. El estatuto de los servidores públicos debe guiarse por el principio de la responsabilidad y no de su exoneración.

32. De la siguiente manera explicó el Constituyente la abolición del anacrónico privilegio de la inmunidad: “En épocas en las que era posible detener a un Congresista sin que la opinión pública se enterara se justificaba la figura de la inmunidad. Hoy día, cuando los medios de comunicación masiva pueden hacer pública inmediatamente cualquier actuación de la justicia que parezca maniobra política, no parece necesaria la inmunidad para proteger al Congresista de las arbitrariedades. En cambio, es una figura que se presta a la impunidad del Congresista que delinque”. (Informe - Ponencia “Estatuto del Congresista”, Gaceta Constitucional No. 51, pág. 27).

33. En razón de lo anterior, se decidió “recomendar a la Asamblea la supresión de la inmunidad y su sustitución por un fuero especial, igual al de los altos funcionarios del Estado, para que los miembros del Congreso solamente puedan ser detenidos por orden de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y juzgados por este mismo Tribunal” (Informe - Ponencia para primer debate en plenaria “Rama Legislativa del Poder Público”, Gaceta Constitucional No. 79, pág. 16-17).

34. El estatuto del Congresista, particularmente la determinación de sus deberes y derechos, es un asunto que en modo alguno puede ser ajeno a la materia propia del Reglamento. La actividad y el funcionamiento del Congreso, se origina y proyecta en la actuación de sus miembros. De ahí que la ley, por la cual se expide su reglamento no pueda ser objeto de censura constitucional, por este concepto. De otra parte, las garantías institucionales previstas en la Constitución, enderezadas a velar por la independencia del Congreso y la existencia de un proceso político abierto, libre y democrático, se expresan en algunos casos tomando como destinatarios directos a los Congresistas individualmente considerados. En estos eventos, la naturaleza institucional - no meramente personal - de la garantía, se colige de su otorgamiento a la persona en cuanto miembro del Congreso.

35. Sin embargo, no puede el Congreso, a través de ley instituir privilegios o prerrogativas,

cuya concesión sólo podría remitirse al momento constituyente. Más tarde, un poder constituido, sólo a riesgo de abusar de sus propios instrumentos y quebrantar el principio de igualdad (CP art. 13), podría rodearse de tales exenciones. Remplazado el antiguo sistema de la inmunidad, por el de un fuero especial, el único papel que puede asumir el Legislador al dictar su reglamento se contrae a hacer compatible su normal funcionamiento con la existencia y plena operancia de dicho fuero.

En este sentido, la precisión que se introduce en la ley acusada desconoce la independencia (CP art. 228) y la competencia funcional de la Corte Suprema de Justicia para ordenar la detención del Congresista (CP art. 186) y configura en favor de este último la consagración de un privilegio - adicional a su fuero - no previsto por el Constituyente y, por tanto, de imposible concesión unilateral por parte del mismo poder constituido beneficiario del mismo.

De otra parte, la reserva expresa y absoluta de competencia para ordenar la privación de la libertad de un Congresista que la Constitución atribuye única y exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia - máximo Tribunal de la Jurisdicción Ordinaria -, independientemente de la etapa de investigación o juzgamiento y de la época de la comisión del delito, constituye suficiente garantía para el Congreso como institución y para cada uno de sus miembros, que no se interferirá de manera arbitraria e inconveniente en su correcto funcionamiento y en el ejercicio de sus deberes y derechos.

Por lo expuesto, cabe declarar la inexecutable del párrafo del artículo 267 de la Ley 5a. de 1992.

36. La inclusión del adverbio "sólo" en el artículo 266 de la Ley 5ª de 1992, resulta igualmente inconstitucional. No se desprende del texto del artículo 277-6 de la Constitución Política que la vigilancia superior de la conducta oficial que compete ejercer al Procurador General de la Nación sobre los funcionarios de elección popular, sea la única manifestación estatal de vigilancia y control que en su caso pueda ejercitarse. La expresión glosada puede, adicionalmente, configurar un género de inmunidad o privilegio que en ningún campo autoriza el Constituyente.

Lapso entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra en el evento de trámite de urgencia

37. Si bien entre la aprobación del Proyecto Ley en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días (CP art. 160), la deliberación conjunta de las respectivas Comisiones permanentes de las dos Cámaras para darle primer debate, de producirse como consecuencia del mensaje de urgencia del Presidente de la República (CP art. 163), hace innecesario el cumplimiento de dicho término. En efecto, el período de reflexión querido por el Constituyente como conveniente para la maduración de la ley en formación, carece de sentido cuando las dos comisiones agotan conjuntamente el primer debate. En el esquema ordinario, expirado el término de los quince días, el proyecto

se somete a primer debate en una de las dos Cámaras en la que debe concluir el íter legislativo. En el trámite de urgencia, si la iniciativa – sin excepcionar los proyectos de ley relativos a los tributos – se aprueba conjuntamente por las Comisiones respectivas en primer debate, lo que sigue es el segundo debate en cada una de las Cámaras, siempre que medie un lapso no inferior a ocho días. Es evidente que en el trámite de urgencia, la deliberación conjunta de las dos comisiones obvia el paso del proyecto de una Cámara a la otra, lo cual es uno de los efectos buscados mediante este procedimiento que busca reducir el tiempo que se emplea en el procedimiento legislativo ordinario.

38. El artículo 183 de la ley 5ª de 1992 se limita a contemplar la hipótesis examinada y a establecer en ese caso la simultaneidad del segundo debate en cada una de las Cámaras, sin esperar que transcurra el lapso de quince días. La norma legal armoniza correctamente el supuesto ordinario del artículo 160 con el extraordinario del artículo 163.

39. Acoge la Corte Constitucional los argumentos esgrimidos por el Procurador en defensa de la exequibilidad de la ley 6a. de 1992, acusada por no haberse observado en su tramitación el procedimiento y los términos previstos en la Carta. En realidad, como sostiene la vista fiscal, en la tramitación de dicha Ley, luego de recibido el mensaje de urgencia, se dió primer debate a la ponencia presentada en sesión conjunta de las Comisiones Tercera de Senado y Cámara. Por lo expuesto, no era necesario que transcurriera el lapso de quince días previsto por el artículo 160 de la Constitución Política.

La unidad de materia en la ley

40. El artículo 158 de la C.P. contiene un precepto análogo al que recogía el artículo 77 de la Constitución anterior (Acto Legislativo No. 1 de 1968). Ordena la norma constitucional que “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva Comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma Comisión (...)”.

41. La exigencia constitucional se inspira en el propósito de racionalizar y tecnificar el proceso normativo tanto en su fase de discusión como de elaboración de su producto final. El principio de unidad de materia que se instaura, contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Luego de su expedición, el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos. El estado social de derecho es portador de una radical pretensión de cumplimiento de las normas dictadas como quiera que sólo en su efectiva actualización se realiza. La seguridad jurídica, entendida sustancialmente, reclama, pues, la vigencia del anotado principio y la inclusión de distintas cautelas y métodos de depuración desde la etapa gestativa de los proyectos que luego se convertirán en leyes de la República.

42. La ausencia de control interno por parte de la respectiva célula legislativa, para evitar que un proyecto vulnere el principio de unidad de materia, no tiene como consecuencia la subsanación del defecto derivado de su incumplimiento, el cual por recaer sobre la materia,

tiene carácter sustancial y, por tanto, no es subsanable. Por la vía de la acción de inconstitucionalidad, la vulneración del indicado principio puede ser un motivo para declarar la inexecutable de la ley.

43. La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley.

Anótase que el término “materia”, para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente.

44. En este orden de ideas, no violan el principio de unidad de materia (C.P. art. 158), los artículos de la ley, arriba analizados, que se ocupan de aspectos concretos de la función electoral propia del Congreso, que por corresponder a una actividad ordinariamente desplegada por éste, son susceptibles de ser tratados en la norma que adopta el reglamento cuyo objeto - como ley orgánica - justamente es regular la actividad legislativa.

45. No puede sostenerse lo mismo de los apartes acusados de los artículos 146, 273 y del artículo 5º transitorio de la Ley 5ª de 1992. El contenido de estas disposiciones no guarda relación alguna de conexidad con la materia propia del Reglamento del Congreso, Senado y Cámara.

El artículo 146, en su integridad, parte de una premisa contraria a la de la norma constitucional. Un proyecto de ley no puede versar sobre varias materias. La Constitución expresamente proscribese semejante hipótesis. Ella ordena que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia” (la Corte resalta).

Por su parte, los artículos 273 y 5º transitorio, se refieren al tema de los auxilios cuya conexidad con la materia del reglamento del Congreso es inexistente. Su prohibición constitucional no permite plantear el ejercicio de una actividad legislativa que, bajo la perspectiva del reglamento del Congreso, sea necesario regular orgánicamente.

Ciertamente, en punto de auxilios, como lo anota el Procurador, de acuerdo con claros criterios de la hacienda pública y de conformidad con los antecedentes del artículo 355 de la C.P., resulta indispensable distinguir el momento legislativo en que se decretaron o aprobaron con las fases posteriores de la ejecución y ordenación del gasto. De otra parte, la intención del Constituyente fue la de aplicar la prohibición de decretar auxilios, a partir de la vigencia de la Constitución, y no retroactivamente. En la exposición de motivos del “Proyecto de control a los auxilios parlamentarios”, se expresa: “La comisión cuarta de esta Asamblea Constituyente aprobó ya la total eliminación de los auxilios Parlamentarios. Esta prohibición será sin duda ratificada por el plenario. Pero obrará hacia adelante (La Corte resalta). Mientras tanto, si no hacemos algo, permitiremos que culmine una irregularidad sin nombre con la cifra más alta de la historia. No tendríamos justificación ni perdón si lo hicieramos”. (Proyecto de acto Constituyente de vigencia inmediata “control a los auxilios

parlamentarios”, Constituyentes Luis Guillermo Nieto Roa, Carlos LLeras de la Fuente, Juan B. Fernández R., Juan Gómez M., Lorenzo Muelas H., José Matias Ortíz, Angelino Garzón, María Teresa Garces, Alfonso Palacio Rudas, Alvaro Echeverri U., Alfredo Vásquez Carrizosa, Francisco Rojas B., Jaime Ortíz H., Jaime Fajardo L., Abel Rodríguez y Eduardo Verano, Gaceta Constitucional del 20 de mayo de 199, pág. 11 y ss). En este proyecto de Acto Constituyente de vigencia inmediata, sobre la base de que la prohibición de decretar auxilios “obrará hacia adelante”, se determinaban las normas y reglas que debían observarse para el pago de los auxilios correspondientes a las vigencias fiscales de 1991 y anteriores pendientes de desembolso, decretados por el Congreso, Asambleas y Concejos. El Acto Constituyente no fue adoptado, entre otras razones, porque el Gobierno expuso a los miembros de la Asamblea su propósito de controlar el pago de ejecución de dichos auxilios – operaciones de naturaleza puramente administrativa que no requerían ser elevadas a rango de normas constitucionales – de acuerdo con pautas análogas a las propuestas y bajo la veeduría moral del Procurador General de la Nación.

No escapa a esta Corte Constitucional la imposibilidad de otorgar efecto retroactivo a las nuevas prohibiciones consagradas en la Constitución, particularmente cuando ellas suprimen antiguas competencias de los órganos del Estado. Los efectos de aquellas normas pueden contrariar el nuevo ordenamiento constitucional de manera frontal y no encontrar acomodo en él. Si este es el caso, tales efectos deberán considerarse extintos. Mas si los mismos se encuentran plenamente consolidados como situaciones jurídicas activas sustentadas en un justo título o pueden conciliarse con el nuevo marco constitucional, no procede desestimarlos y deberán ser tenidos en cuenta como efectos supérstites de normas anteriores válidamente expedidas a la luz del ordenamiento constitucional entonces vigente.

El principio que ordena interpretar el ordenamiento legal producido al amparo de la anterior constitución, de acuerdo con el nuevo texto constitucional y los valores que lo inspiran, se extiende no sólo a las leyes sino a los efectos de éstas bajo el actual sistema constitucional. En este orden de ideas, el programa de control administrativo y fiscal establecido con el objeto de evitar el abuso y desviación de los auxilios decretados con anterioridad a la promulgación de la Constitución, pendientes de desembolso, pone de presente la necesidad de ajustar los efectos de leyes anteriores válidas a la nueva realidad constitucional. La solución adoptada pretendía concederle a la Constitución la máxima eficacia y hacer compatible con ella la entrega de recursos – ordenada por leyes válidamente expedidas con anterioridad a su promulgación – cuya destinación y pago se sujetaban a estrictos controles, de modo que no se repitieran los abusos que llevaron al Constituyente a proscribir los auxilios.

Dada la naturaleza administrativa de los efectos de las anteriores leyes que decretaron auxilios – ejecución y pago – y el mecanismo que legítimamente se estableció para controlar su correcta destinación, su constitucionalidad no puede predicarse en abstracto. En la medida en que el pago de tales auxilios se sujete al respectivo programa de control y que los fondos se asignen efectivamente a la finalidad social contemplada en la Ley, los efectos de este conjunto de normas provenientes del régimen constitucional anterior gozan de respaldo bajo el nuevo hasta su normal agotamiento. La naturaleza social del Estado Colombiano y las consecuencias inculcablemente perjudiciales que particularmente para la población más desprotegida se seguirían de excluir los “efectos controlados” de las antiguas leyes de

auxilios - cuya expedición quedó prohibida a partir de la promulgación de la Constitución -, impiden prohiar esta interpretación que sólo formalmente reivindica el primado de la Constitución pues en la realidad - mediando el control de su destinación - sacrifica posiciones sociales de favor ya ganadas (CP art. 13).

La sustitución rígida y mecánica del antiguo orden por el nuevo no siempre contribuye a su efectivo advenimiento y entronización. A veces se precisa de fórmulas temporales - como la concebida por el Gobierno - para arribar a la situación final postulada por el Constituyente. Atendidas las circunstancias y las consecuencias negativas y desestabilizadoras de otras alternativas, en tales fórmulas pueden recogerse soluciones jurídico-políticas que aseguren la mayor eficacia posible para la Constitución y reduzcan las dificultades y costos sociales e institucionales normalmente asociados al tránsito constitucional.

No obstante lo anterior y pese a lo plausible que pueda ser un criterio interpretativo, éste no podrá hacer tránsito a norma legal si su materia es ajena a la materia dominante de la ley a cuya sombra pretende acogerse.

Sólo por este último concepto se declarará la inexecutable de los preceptos legales analizados. Si bien se comparten los criterios expuestos por el Procurador General de la Nación y el Fiscal, no cabe acceder a la solicitud del primero de limitar, en este caso, el efecto de la cosa juzgada inherente al fallo de inconstitucionalidad a la vulneración del artículo 355 de la Constitución Política. Las normas declaradas inconstitucionales, así la declaratoria se fundamente en un sólo cargo se excluyen del ordenamiento jurídico y no sobreviven bajo ningún otro concepto, máxime si se repara que al despachar favorablemente un cargo de inconstitucionalidad no siempre es necesario proceder a analizar los restantes.

Vigencia de la Ley 5ª de 1992

46. El artículo 4o. transitorio de la ley 5ª de 1992 se limita a establecer que el trámite legislativo que estuviere en curso al momento de empezar a regir dicho Reglamento, se acomodará en la medida de lo posible a sus normas. Se trata de una norma típica de transición normativa que no vulnera ningún canon constitucional.

Normas acusadas que carecen de concepto de violación

47. Los artículos transitorios 1o., 2o. y 3o. y el artículo 393 de la Ley 5 de 1992, fueron demandados ante esta Corte (Demanda No. 140), conjuntamente con otros artículos de la misma Ley. Sin embargo, los conceptos de violación relativos a las normas citadas no fueron enunciados y resulta en extremo difícil y aventurado poderlos colegir del planteamiento general de la demanda. En estas condiciones, la Corte encuentra de recibo la solicitud del Procurador y se declarará inhibida para entrar a resolver sobre el fondo tratándose de las citadas normas.

IV. DECISION

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

R E S U E L V E

PRIMERO.- Declarar constitucionales el encabezamiento del artículo 18 y su numeral 6º y los artículos 20, 24, 27, 28, 183, inciso 2º, 306, 307, 316, 317, 318, 319 y 4º transitorio de la Ley 5ª de 1992, y ésta, en su integridad, por no violar el artículo 14 transitorio de la Constitución Política.

SEGUNDO.- Declarar inconstitucional el artículo 146, el adverbio “sólo” contenido en el artículo 266, el párrafo del artículo 267, el inciso 2º del artículo 273 y el 5º transitorio de la Ley 5ª de 1992.

TERCERO.- Declarar constitucional la Ley 6ª de 1992 por los motivos expresados en esta sentencia.

CUARTO.- Declararse inhibida respecto de los artículos 1º, 2º, 3º transitorios y 393 de la Ley 5ª de 1992 por falta de concepto de violación.

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

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ G.

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ C.

Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN.

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General