C-026-93

Sentencia C-026/93

TRANSITO CONSTITUCIONAL

Dado que la acusación se relaciona con vicios de procedimiento en la formación de la ley, el análisis de constitucionalidad, debe hacerse a la luz de las normas constitucionales vigentes al momento de expedirse el precepto acusado, esto es, la Carta Política de 1886, es de anotar, sin embargo, que las disposiciones constitucionales que la demandante considera infringidas, artículos 77 y 92 del Estatuto Superior anterior, fueron reproducidos en su integridad en la Constitución Nacional.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD/LEY-Vicio de Forma

Al amparo de los preceptos constitucionales que hoy nos rigen, las normas que establecen ritualidades en el trámite de formación de las leyes tienen la misma valía e importancia y ocupan igual categoría y jerarquía que aquellos que regulan aspectos sustantivos, de manera que si alguna de esas exigencias o condiciones, son desconocidas por las Cámaras durante el trámite recorrido para la expedición de las leyes, corresponde a esta Corporación previa acusación ciudadana retirar del orden jurídico las disposiciones legales que de una u otra forma lesionen los preceptos del Estatuto Máximo.

PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL

El hecho de que en la Constitución vigente se haya establecido la prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental, no significa en modo alguno, que los cánones del mismo Ordenamiento que consagran requisitos formales, para la expedición de un determinado acto, que para el caso bajo examen, es el trámite que debe seguirse para la expedición de las leyes, no deban acatarse o cumplirse en su integridad, pues tanto los mandatos procedimentales como los sustanciales forman parte integrante de la Constitución que esta Corporación debe guardar en su totalidad, tienen igual rango superior y en consecuencia deben respetarse.

LEY-Trámite

El constituyente autorizó a esta Corporación para devolver a la autoridad que profirió el acto acusado de inconstitucionalidad por vicios formales, con el fin de que proceda a enmendar o corregir la actuación que omitió cumplir, siempre y cuando lo faltante sea subsanable, de lo contrario no hay más remedio que declarar la inexequibilidad.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA/COMODATO

Al analizar el artículo 38 de la Ley 9 de 1989, advierte la Corte que dicha norma encaja perfectamente dentro de la materia que esa ley regula, y en consecuencia no viola el precepto constitucional de unidad de materia. Si reglamenta lo que debe ser el manejo de la tierra, es decir, el uso del suelo urbano, la adecuación del mismo atendiendo la planificación del desarrollo urbano, con el fin de que los terrenos sean utilizados en actividades de interés comunal o social, no halla la Corte Constitucional razón alguna para considerar que los contratos de comodato de inmuebles celebrados por entidades públicas, no puedan incluirse dentro de tal regulación, pues esos bienes también están afectados con el problema del uso del suelo y el acceso a la tierra y quedan incluidos dentro del propósito fundamental de la ley, cual es, que su uso esté destinado a planes o programas de interés social o comunitario.

LEY-Título

El epígrafe no puede dar noticia de todas y cada una de las disposiciones que integran una ley, pues esto se tornaría en algo lógicamente imposible de cumplir, ya que ello depende de la extensión del ordenamiento respectivo, como de la variedad de temas que allí se consagren. Basta simplemente que en el título se señalen los asuntos o temas generales que se pretende regular y es por éllo que el legislador acostumbra a incluir la frase “y se dictan otras disposiciones”, precisamente para evitar esta clase de acusaciones.

Referencia: expediente D-067

Norma acusada: Artículo 38 Ley 9 de 1989. Contrato de comodato de bienes inmuebles por parte de entidades públicas.

Magistrado Ponente : Dr. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN.

Aprobado por acta No. 8

Santafé de Bogotá, D.C., cuatro (4) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública y política de inconstitucionalidad, la ciudadana DORA MARIÑO FLOREZ solicita a la Corte que declare inexequible el artículo 38 de la Ley 9 de 1989, por vicios de procedimiento en su formación.

Cumplidos como están los trámites constitucionales y legales exigidos para esta clase de demandas, procede la Corte Constitucional a decidir.

II. NORMA ACUSADA.

El siguiente es el texto literal de la disposición impugnada:

"Artículo 38.- Las entidades públicas no podrán dar en comodato sus inmuebles sino únicamente a otras entidades públicas, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no repartan utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, y por un término máximo de cinco (5) años renovables.

Los contratos de comodato existentes, y que hayan sido celebrados por las entidades públicas con personas distintas de las señaladas en el inciso anterior, serán renegociados por las primeras para limitar su término a tres (3) años renovables, contados a partir de la promulgación de la presente ley".

III. LA DEMANDA.

Considera la demandante que la disposición acusada infringe los artículos 158 y 169 de la Constitución de 1991, que corresponden exactamente a los artículos 77 y 92 de la Carta Política de 1886, en razón a que dicho precepto "no constituye ni el objetivo general de la ley ni un instrumento para la adquisición y expropiación de inmuebles, tampoco aparece definido el interés público o social en relación con los comodatos".

Igualmente agrega que el contrato de comodato no guarda armonía, correspondencia ni

unidad de materia con las demás disposiciones del capítulo tercero de la ley, como tampoco con los otros temas del mismo ordenamiento, los que están destinados a establecer precisos objetivos de interés social en la adquisición de bienes inmuebles por enajenación voluntaria o por expropiación acorde con un plan de desarrollo o plan de desarrollo simplificado.

De otra parte se duele la actora de que el precepto demandado no hubiera sufrido controversia o debate, pues simplemente fue aprobado en conjunto con la gran mayoría de normas que componen la ley y es así como manifiesta que "no se vislumbra en la exposición de motivos una relación de causa o efecto entre los comodatos celebrados por las entidades públicas con los programas de reforma urbana definidos como de interés público o social, mucho menos se hace mención alguna sobre su contenido, sentido, alcance o fundamento, lo que demuestra indiscutiblemente que este artículo 38 de la ley 9 de 1989 no cumple con el precepto constitucional consistente en que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, como lo especifican los artículos 158 y 169 de la actual Constitución Política. Todo ello es demostrativo que se trata de una disposición diferente".

Para concluir señala que el contenido del artículo impugnado no prevé ni tiene como fin o propósito la adquisición del dominio a favor del Estado de inmuebles de particulares, por enajenación o por expropiación, como sí lo hacen las demás disposiciones de la ley que se hallan concatenadas por este propósito. Además "el aspecto de que en forma genérica e indiscriminada se regulara el contrato de comodato de los inmuebles de las entidades públicas para restringir su celebración y en otro aspecto prohibirlo, sin atenerse a que esa medida se aplicara en aquellas circunstancias que estuvieran de por medio motivos de utilidad pública o interés social previamente definido en la ley, se contrapone demostrando su discordancia, y por ende su falta de conexidad con el contexto genérico de la ley".

IV. INTERVENCION CIUDADANA.

Dentro del término de fijación en lista se presentaron tres escritos destinados a coadyuvar la constitucionalidad del mandato impugnado, así:

1. El Ministerio de Desarrollo Económico considera que de acuerdo al título de la ley, no solo se consagran normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes sino que también "se dictan otras disposiciones", frase lo suficientemente amplia para permitir la inclusión en la ley 9 de 1989 de la norma acusada la que está relacionada

con el uso de la propiedad raiz, así el propietario sea el Estado, además de que "la planeación urbana incluye la determinación de los usos del suelo y de los que debe darse a los inmuebles que se encuentren dentro del perímetro urbano, por tanto una disposición que limita los comodatos o préstamos de uso de las entidades públicas, en aras de lograr una racionalización en la utilización de los bienes guarda plena relación causal con el contexto de la misma".

3. El Ministerio de Obras Públicas aduce que la norma demandada "constituye el desarrollo natural y lógico de la materia tratada en la ley de reforma urbana, que partiendo de los planes de desarrollo sigue con las definiciones de espacio público, inmuebles públicos, patrimonio inmobiliario para luego indicar los diferentes procedimientos como las entidades públicas acceden a la propiedad de inmuebles, bien sea por compraventa, expropiación o extinción del derecho de dominio, para luego, finalizado este proceso, regular la acción de la entidad como propietaria de bienes inmuebles, expidiendo normas sobre su destinación, afectación, venta (artículo 34) y en este mismo orden de ideas, sobre la posibilidad de darlos en comodato (artículo 38)".

V. LA VISTA FISCAL.

Correspondió a la Viceprocuradora General de la Nación, en su condición de Procuradora General de la Nación encargada, rendir concepto en este proceso, actuación que cumplió mediante oficio número 046 del 30 de julio de 1992 el que concluye solicitando a esta Corporación que declare EXEQUIBLE el artículo 38 de la Ley 9 de 1989 con fundamento en las argumentaciones que a continuación se resumen.

Después de definir qué debe entenderse por reforma urbana y de analizar el contenido de la ley parcialmente demandada, expresa que el tema del artículo acusado "no es ajeno ni al título de la Ley 9a. ni a su contenido, puesto que ordena una vez adquiridos los inmuebles por éstas entidades (se refiere a las señaladas en el artículo 38 del ordenamiento citado) los puedan entregar en esta modalidad de préstamo (comodato), hasta tanto se dé otra destinación específica a los mismos, lo que no excluye que cumpla la exigencia de estar en consonancia con el interés social o la utilidad pública, máxime que su uso se autoriza se haga por otras entidades públicas o benéficas, debiéndose concluir que esta figura jurídica, diferente de las básicas para adquirir la propiedad en los precisos términos de la ley

precitada, está inspirada dentro de las finalidades de la ley, cerrando la posibilidad de que algunos bienes se distraigan en el tráfico jurídico, esto es, que se alejen del desideratum esencial de la ley 9: el bienestar colectivo".

El Ministerio Público también hace alusión al título de la ley en el cual se consagra la expedición de "otras disposiciones", concepto en el que según su criterio cabe sin lugar a dudas la inclusión de preceptivas como la acusada, de evidente concordancia con el tema del acceso a la tierra y al uso del suelo urbano por parte del Estado, para la preservación de los patrimonios cultural, histórico, arquitectónico o para el funcionamiento de sedes administrativas de los entes públicos, entre otros, que como ya vimos son fines de la ley de reforma urbana".

Así las cosas finaliza diciendo que "no hubo violación de los artículos constitucionales invocados como infringidos, puesto que la utilización de los bienes que forman parte del patrimonio del Estado y de los que ingresan al mismo se efectúa dentro de los fines que inspiran la Ley 9 de 1989 y por tanto corresponden a la materia de la reforma urbana".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

Competencia.

Esta Corporación es Tribunal competente para decidir acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del artículo demandado, por tratarse de una norma que forma parte integrante de una ley de la República, de conformidad con lo ordenado por el canon 241-4 del Estatuto Superior.

Aclaración previa.

Dado que la acusación en el presente caso se relaciona con vicios de procedimiento en la formación de la ley, el análisis de constitucionalidad, tal como lo ha venido sosteniendo esta Corporación, debe hacerse a la luz de las normas constitucionales vigentes al momento de expedirse el precepto acusado, esto es, la Carta Política de 1886, es de anotar, sin embargo, que las disposiciones constitucionales que la demandante considera infringidas, artículos 77 y 92 del Estatuto Superior anterior, fueron reproducidos en su integridad en la Constitución Nacional que hoy nos rige, bajo los números 158 y 169.

I. ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LAS LEYES POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN SU FORMACION.

I.1. Antecedentes.

A partir de la vigencia del Acto Legislativo No. 3 de 1910 en cuyo artículo 41 asignó a la Corte Suprema de Justicia la guarda de la integridad de la Constitución Nacional, y se le facultó para decidir definitivamente sobre "todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, previa audiencia del Procurador General de la Nación", dicha Corporación decidió en distintas oportunidades (ver sentencias de abril 20 de 1912, octubre 20 de 1913, febrero 15 de 1925 y diciembre 7 de 1926) que no tenía competencia para conocer de demandas por vicios de trámite en la expedición de las leyes pues ésta se encontraba restringida solamente al examen de ellas cuando contravinieran preceptos sustanciales de la Carta Política, mas no formalidades de las mismas.

Uno de los argumentos que esgrimió la Corte para adoptar tal determinación fue que si asumía el conocimiento de demandas por infracción de las normas que establecen los trámites procedimentales para la formación de las leyes "además de la amenaza que envolvería para la estabilidad de las leyes, equivaldría a llevar la investigación a una época anterior a la existencia de la ley acusada; a deducir su inconstitucionalidad, no de los propios testimonios de la misma ley, sino de las pruebas que al efecto se presentasen y a declarar, no la inexequibilidad de la ley como tal, sino la inconstitucionalidad del procedimiento empleado para dictarla".

A lo que se agregó que si el Presidente de la República no objetaba, al momento de sancionar la ley, por motivos de procedimiento, la posibilidad de ataque por esta causa precluía; interpretando la Corte que la sanción presidencial, implicaba un juicio sobre la existencia de la ley como tal y sobre su constitucionalidad en todos los aspectos y fue así como expresó que "…. la sanción que el Ejecutivo imparte a una ley, no es simplemente una orden de ejecución de ella, sino la atestación también de que el Gobierno reconoce como constitucional esa ley, y como tal la manda ejecutar" (sentencia de 17 de julio de 1915. G.J. t. XXIII, p. 422).

Dicho criterio se mantuvo hasta el 28 de junio de 1952 cuando esa Corporación decidió revisar y revocar la jurisprudencia que había venido sosteniendo hasta entonces, al resolver

la acusación formulada contra la ley 9 de 1951, por la cual se creó el departamento de Córdoba, por defectos procedimentales, aduciendo que conforme a la Constitución Nacional a ella se le había confiado la misión de guardar la "integridad" de la Carta y en consecuencia mal podían existir en dicho ordenamiento disposiciones cuyo cumplimiento escapara a su control, a la vez que varió su punto de vista sobre los efectos de la sanción presidencial de las leyes al afirmar que "es la manifestación de la voluntad del Presidente de que el proyecto se convierta en ley y elemento esencial para su existencia, pero no juicio inalterable sobre su validez y buena conformación".

Valga traer a colación algunos de sus apartes:

"La Corte, abandona, por tanto el criterio diferencial hasta ahora defendido, de que se distinguen en la Constitución preceptos sustantivos y preceptos adjetivos; normas principales y normas accesorias; reglas de forma y reglas de fondo. A todas las tiene la Corte como del mismo valor y de la misma categoría; superiores por todo concepto a las disposiciones de las leyes comunes.

Una violación cualquiera, de cualquier artículo de la Constitución, queda bajo la jurisdicción de la Corte, siempre que su conocimiento pueda sometérsele, ya sea por el Presidente de la República, en el caso de objeciones previstas por el artículo 90 de la Constitución, bien sea a través de las acusaciones de los ciudadanos, de acuerdo con el artículo 214 de la misma". (G.J. t. LXXI pág. 654 y ss. Ponente Dr. Luis Enrique Cuervo).

Posteriormente y a raiz de la expedición del Acto Legislativo No. 1 de 1968 en cuyo artículo 214 dispuso:

"A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá las siguientes:

1. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

la Corte Suprema de Justicia continuó conociendo de defectos de forma no solo contra

proyectos de ley sino también contra leyes ya sancionadas persistiendo en el principio de guarda integral de la Carta, pues éste se conservaba invariable en la disposición antes transcrita, y de él se había deducido la competencia de esa Corporación para resolver demandas por "infracción de cualquier precepto, así sea solo de trámite, porque también los procedimientos forman parte del estatuto cuya intangibilidad debe velar".

Y añadió que "El numeral segundo trata de las tachas de inconstitucionalidad, sin repetir la explicación que se da en el numeral primero (vicios materiales o formales) porque definido ya el concepto, era innecesario reiterar su alcance. Y debe ser el mismo concepto, por que si fuera restrictivo, hubiera sido necesario puntualizar cuál de las dos formas de inconstitucionalidad quedaba excluida de la acción pública, si la referente al contenido material de la norma acusada o la relativa a los vicios de procedimiento para precisar no sólo el ámbito de aquélla sino también el de la competencia de la Corte. Y como no se hizo esa diferenciación, es preciso concluir que la inconstitucionalidad de que trata el numeral 2o. puede revestir cualquiera de las formas a que alude el numeral 1o., del mismo artículo 214" (sentencia de agosto 28 de 1970 G.J. 2338 bis pág. 371 y ss. Ponente Dr. Hernán Toro Agudelo).

En esta oportunidad también se expresó que dicho punto había quedado definitivamente dilucidado por que el legislador señaló en norma positiva expresa, como era el Decreto 432 de 1969, 'orgánico de la jurisdicción constitucional', que la acción de inexequibilidad atribuida por la Carta a cualquier ciudadano comprende "la infracción de las normas sustanciales o procedimentales de la Constitución" (art. 16), a la vez que estableció como requisito de la demanda, "la declaración de si al expedirse el acto demandado, se quebrantó el trámite impuesto por la Constitución y en qué forma" e igualmente facultó al juez constitucional para decretar las pruebas conducentes "siempre que para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto sometido al juicio constitucional" (art. 7), no quedando entonces duda de que "es pertinente la acción pública de inexequibilidad contra una ley o decreto con fuerza legislativa, aún por presuntas infracciones al procedimiento fijado en la Carta para su expedición".

No obstante lo anterior en esta misma sentencia se adoptó una determinación trascendental y de gran interés, en relación con la índole de los defectos procedimentales de las leyes por cuanto en criterio de la Corte Suprema de Justicia, existen algunos procedimientos "que

implican verdaderas condiciones cuya calificación final se atribuye a organismos determinados; o que por su naturaleza se encaminan, mas que todo, a señalar pautas para un conveniente y técnico desarrollo de la labor legislativa y que por lo mismo dejan a las Cámaras o a sus dignatarios el poder de decidir definitivamente los problemas que suscite su publicación, asuntos que así precluyen o se agotan, sin que puedan trasladarse, por vía de acción de inexequibilidad, a una especie de nueva instancia en la Corte".

Y en este orden de ideas se refirió la Corte, entre otras disposiciones constitucionales, a la contenida en el artículo 77 que trata sobre la unidad de materia o conexidad de las disposiciones que integran una ley, considerándose carente de competencia para resolver demandas en las que se indicara como lesionado dicho precepto Superior. Fueron éstos sus términos:

"Es evidente, entonces, que el artículo 77 de la Constitución, al tiempo que consagra el deseable principio de unidad de la ley, determina también la oportunidad para examinar y definir el asunto, o sea el primer debate, y otorga amplios poderes a los Presidentes de las Comisiones para hacer cumplir aquella norma, pudiendo ser revocadas sus decisiones por la respectiva corporación. 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".

Esta jurisprudencia se mantuvo incólume hasta el 16 de octubre de 1975 cuando la Corte modificó tal criterio en el sentido de que "No hay, pues, en la Constitución, precepto alguno, cuya guarda no se haya entregado a la Corte Suprema…. De consiguiente, tanto la forma como el fondo de los proyectos y de las normas legales pertinentes, se incluyen en la competencia de la Corte para efectos de revisar su conformidad con todo el articulado de la Constitución" (G.J. t. CLII y CLIII, pág. 191 y ss.).

Y en el año de 1978 aclaró su posición, argumentando que en tratándose del contenido del artículo 77 constitucional corresponde al Presidente de la respectiva comisión de la Cámara rechazar, con decisión que es susceptible de apelación ante la misma Comisión, las propuestas o disposiciones que resulten extrañas al proyecto de ley y que tal actuación no es

incompatible con la función que le compete ejercer al juez de constitucionalidad, pues según sus propios términos "….esta prohibición debe hacerse cumplir primeramente por la respectiva comisión, y finalmente por la Corte, mediante la acción respectiva". (sentencia de mayo 11 de 1978 G.J. t. CLVII, No. 2397, pág. 132).

Tesis que fue reiterada en el año de 1982 mediante sentencia de 26 de octubre, G.J., 2409 pág. 520 y ss. en la que la Corte manifestó:

"….la circunstancia de que la Carta contemple en algunos casos especiales otros tipos de control de sus disposiciones no puede entenderse, sino como la voluntad del Constituyente de crear mayores oportunidades de garantía de la integridad de la Carta, pero no la de que unos excluyan a otros, como si estuviera vedada su coexistencia y como si el control que toca a la jurisdicción no fuera único en ese carácter, y definitivo hasta la configuración de la cosa juzgada".

Este criterio de la Corte Suprema de Justicia continuó invariable hasta el año de 1991 cuando se suprimió la Sala Constitucional y entró a operar la Corte Constitucional, a quien se le confió la guarda integral del Estatuto Máximo, mas o menos en los mismos términos que existía, salvo la adición de otras funciones en el campo del control constitucional.

I.2. La Constitución Nacional de 1991.

Con la expedición de este nuevo Ordenamiento constitucional se puso fin a las distintas interpretaciones que surgieron sobre la competencia del juez de constitucionalidad para resolver demandas de inexequibilidad contra leyes por vicios de procedimiento en su formación, al estatuirse en el artículo 241 numeral 4o. como función de la Corte Constitucional la de:

"Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación". (Subrayas fuera del texto).

Ante la existencia de un mandato tan claro y expreso no queda duda alguna de la competencia plena que le asiste a esta Corporación para decidir demandas contra leyes no solo por vicios sustanciales sino también de forma.

Por otra parte el legislador acatando el citado canon superior procedió a contemplar dentro del régimen procedimental de los juicios constitucionales -Decreto 2067 de 1991- como uno de los requisitos de la demanda "el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado" (art. 2-4), el que guarda estrecha relación con el artículo 10 ibidem, que autoriza al magistrado sustanciador para decretar las pruebas que estime conducentes cuando para la decisión sea necesario "el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto sometido al juicio constitucional de la Corte".

Es así como la Corte Constitucional considera que al amparo de los preceptos constitucionales que hoy nos rigen, las normas que establecen ritualidades en el trámite de formación de las leyes tienen la misma valía e importancia y ocupan igual categoría y jerarquía que aquellos que regulan aspectos sustantivos, de manera que si alguna de esas exigencias o condiciones, son desconocidas por las Cámaras durante el trámite recorrido para la expedición de las leyes, corresponde a esta Corporación previa acusación ciudadana retirar del orden jurídico las disposiciones legales que de una u otra forma lesionen los preceptos del Estatuto Máximo.

El hecho de que en la Constitución vigente se haya establecido la prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental, no significa en modo alguno, que los cánones del mismo Ordenamiento que consagran requisitos formales, para la expedición de un determinado acto, que para el caso bajo examen, es el trámite que debe seguirse para la expedición de las leyes, no deban acatarse o cumplirse en su integridad, pues tanto los mandatos procedimentales como los sustanciales forman parte integrante de la Constitución que esta Corporación debe guardar en su totalidad, tienen igual rango superior y en consecuencia deben respetarse.

Sobre el punto atinente a la prevalencia del derecho sustancial frente al procedimental, considera la Corte conveniente hacer algunas precisiones sobre su sentido y alcance para lo cual hará referencia en primer término a los antecedentes que precedieron a la expedición de tal norma en la Asamblea Nacional Constituyente.

En la Comisión IV de dicha Asamblea, encargada de asuntos relativos a la Administración de Justicia, cuando se trató el tema se adujo este argumento:

“Principio de prevalencia del derecho sustancial. Se ha convertido la forma en un medio no para garantizar el derecho sino para negarlo. El descuido en el saneamiento de las formas conduce con frecuencia al juez a dictar sentencias inhibitorias, en abstracto, o a terminar el proceso con una nulidad. Debe entenderse que forma y contenido son inseparables en el derecho de defensa y el debido proceso, y que por descuido del juez o de los abogados no puede sacrificarse el derecho sustancial. Habrá un instante en que si no se alegaron vicios de procedimiento, éstos se entienden saneados para dar paso a la sentencia de fondo. Este principio dará lugar a una nueva concepción del derecho procesal; no mas nulidades procesales al momento del fallo, ni sentencias inhibitorias, ni sentencias en abstracto, ni mucho menos sentencias absolutorias cuando el juez se considera incompetente, como ha sucedido en muchas ocasiones de modo lamentable” (Gaceta Constitucional No. 54 pág. 19).

Posteriormente agregó uno de los miembros de la misma comisión (Dra. MARIA TERESA GARCES LLOREDA) lo siguiente:

“….recalca la importancia y prioridad de este principio pues en Colombia el ejercicio y aplicación del derecho se convirtió en un entrabamiento para un fallo de fondo, es necesario que se restablezcan normas que no lo permitan bajo el cobijo del derecho de defensa. El interés de una nueva Constitución es que se aplique el derecho y éste no se desvirtúe por los mecanismos para hacerlo efectivo”. (Gaceta Constitucional No. 64).

No se encontró en las Gacetas Constitucionales ninguna otra alusión sobre este asunto y solo aparece el texto como se aprobó la norma en la Comisión, la cual quedó así:

“Principio de prevalencia del derecho sustancial. Las normas procesales son instrumentos para la efectividad del derecho sustancial. No se declarará la invalidez de un acto procesal cuando se hubiere cumplido la finalidad para la cual estaba destinado. El juez saneará los vicios de procedimiento subsanables”. (Gacetas Constitucionales Nos. 74, 75 y 83).

No obstante lo anterior, en el texto que presentó la Comisión Codificadora, tal precepto quedó redactado en la misma forma como aparece en la Constitución Nacional bajo el No. 228 y que textualmente reza:

“La Administración de justicia es función pública. Sus decisiones son independientes, las

actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo". (Gacetas Constitucionales Nos. 113, 114, 116 y 127).

Como se puede apreciar la intención del Constituyente no fue la de eliminar los preceptos legales que establecen formalidades o requerimientos en el trámite de los procesos judiciales, como se ha tratado de insinuar, ni nucho menos que tales mandatos a la luz de la Carta vigente no deban exigirse, ni cumplirse fielmente tanto por las autoridades como por los particulares; sino abolir el excesivo rigorismo formal, es decir, la exigencia de múltiples condicionamientos de forma que en nada tocan con el fondo del asunto sometido a juicio, o con el derecho en sí mismo considerado, y que su omisión no impide que el fallador profiera decisión definiendo a quién corresponde el derecho.

Obsérvese también, con los apartes que se transcribieron, que el querer del constituyente se dirige a evitar la expedición de innumerables sentencias de nulidad, invalidez o inhibición, derivadas del hecho de no haberse cumplido determinadas formalidades, que como se expresó, además de ser fácilmente subsanables, en nada inciden sobre el derecho debatido, ni son óbice para que el juez dicte sentencia de mérito.

De no ser así, cómo se entendería entonces, que en la misma Constitución se exija dentro de los requisitos del "debido proceso", la observancia de la "plenitud de las formas propias de cada juicio?".

Por estas razones considera la Corte que el artículo 228 de la Constitución del 91 no puede interpretarse en forma aislada e independiente de los demás textos constitucionales sino dentro de un todo sistemático y atendiendo el espiritu del constituyente.

Retomando nuevamente el tema fundamental para decidir este proceso, vale la pena anotar que el constituyente obrando de conformidad con lo antes expuesto, autorizó a esta Corporación para devolver a la autoridad que profirió el acto acusado de inconstitucionalidad por vicios formales, con el fin de que proceda a enmendar o corregir la actuación que omitió cumplir, siempre y cuando lo faltante sea subsanable, de lo contrario no hay más remedio que declarar la inexequibilidad.

Dice así el parágrafo del artículo 241 de la Carta Política:

“Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto”.

Esta medida ciertamente constituye una innovación y representa un aporte invaluable en el campo del control constitucional, cuando se trata de acusación de leyes por vicios de procedimiento en su formación, pues es verdad que en muchas ocasiones hubo que retirar de la vida jurídica normas de tal transcendencia e importancia, por defectos de forma que fácilmente podían enmendarse, lo que produjo cierto traumatismo para los destinatarios de las mismas y la sociedad en general, además de crearse un caos jurídico con su desaparición.

II. CADUCIDAD DE LA ACCION.

Otra novedad de la Constitución de 1991 en lo que respecta al tema de estudio, fue la consagración del instituto jurídico de la caducidad de la acción de inexequibilidad por vicios de forma, que aparece regulada en el numeral 3o. del artículo 242 y que el constituyente fijó en un (1) año. Dispone dicho mandato:

“Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”.

El fenómeno de la caducidad de la acción, como se recordará, consiste en la preclusión del derecho que tiene toda persona para presentar o formular una acción. debido al transcurso del tiempo. Este instituto opera ipso jure, basta comprobar que el lapso de tiempo señalado transcurrió y que no se ejerció el derecho.

En el caso de demanda, la ciudadana DORA MARIÑO FLOREZ, acusa de inconstitucional el artículo 38 de la Ley 9 de 1989, por que en su sentir lesiona los artículos 158 y 169 de la Carta Política de 1991, que corresponden exactamente a los números 77 y 92 de la Constitución de 1886, disposiciones éstas que consagran condicionamientos o formalidades que deben observarse en la expedición de las leyes, a saber: el primero de los nombrados

contempla lo que se ha denominado unidad de materia o debida conexidad de los distintos artículos que conforman una ley y el segundo, trata sobre el título de las leyes, el que debe corresponder exactamente a su contenido.

La Constitución Nacional de 1991 empezó a regir el 7 de julio de 1991 y la presente demanda se presentó el 12 de febrero de 1992, en consecuencia no había transcurrido aún el año a que alude el numeral 3o. del artículo 241 del Estatuto Máximo, motivo por el cual la Corte Constitucional procederá a confrontar la norma demandada con dicho Ordenamiento, pues tal acción a la fecha de presentación de la acusación no había caducado.

III. CONSTITUCIONALIDAD DEL MANDATO ACUSADO.

El artículo 77 de la Constitución de 1886 que fue reproducido en la Carta vigente bajo el número 158, como antes se expresó, contiene una exigencia formal relacionada con la elaboración de la ley y surgió con la reforma constitucional de 1968 (acto legislativo No. 1 art. 12) como medio idóneo para tecnificar el proceso legislativo, en forma tal que las distintas disposiciones que se insertan en un proyecto de ley guarden la debida relación o conexidad con el tema general de la misma o se dirijan a un mismo propósito o finalidad, o como se dijo en la exposición de motivos “que los temas tratados en los proyectos tengan la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen”, todo éllo con el fin de que no se introduzcan o incluyan preceptos que resultan totalmente contrarios, ajenos o extraños a la materia que se trata de regular o a la finalidad buscada.

Al analizar el artículo 38 de la Ley 9 de 1989, materia de impugnación advierte la Corte que dicha norma encaja perfectamente dentro de la materia que esa ley regula, y en consecuencia no viola el precepto constitucional antes citado.

En efecto, la disposición acusada dispone en el inciso primero que las entidades públicas no pueden dar en comodato sus inmuebles sino “únicamente” a otras entidades públicas, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no repartan utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, por un término máximo de cinco (5) años, renovables.

Y en el inciso segundo consagra que los comodatos existentes celebrados por entidades

públicas con personas distintas de las antes señaladas, serán renegociados por dichas entidades para limitar su término a tres (3) años renovables, contados a partir de la promulgación de la ley. Valga aclarar aquí que sobre este inciso se pronunció la Corte Suprema de Justicia en sentencia No. 163 del 15 de noviembre de 1990, declarándolo exequible, fallo que no constituye cosa juzgada, por cuanto dicho pronunciamiento tuvo lugar antes de expedirse la Constitución de 1991 y en consecuencia la confrontación se hizo con la Carta de 1886, además la acusación se refería a vicios de fondo, mientras que la que hoy se examina se relaciona con vicios de forma.

Pues bien, la ley 9 de 1989 está conformada así; el capítulo I trata sobre la planificación del desarrollo municipal; el capítulo II habla del espacio público; el capítulo III regula lo relativo a la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación; el capítulo IV consagra la protección a los moradores en los proyectos de renovación urbana; el capítulo V toca con la legalización de títulos para la vivienda de interés social; el capítulo VI se refiere a las licencias y sanciones urbanísticas; el capítulo VII trata sobre los bancos de tierras, la integración y reajuste de tierras; el capítulo VIII toca el tema de extinción del dominio sobre inmuebles urbanos; el capítulo IX consagra los instrumentos financieros para la reforma urbana y el capítulo X contempla disposiciones varias.

La finalidad buscada por esta ley según quedó consagrado en la ponencia presentada para primer debate en el Senado de la República, publicada en los Anales del Congreso No. 68 de agosto 23 de 1988, se concretó a seis puntos a saber:

“1. Defender el derecho a la ciudad para todos los ciudadanos.

“2. Asegurar el reparto social de la plusvalía urbana, evitando la concentración en pocas manos.

“3. Superar las condiciones de informalidad que hoy caracterizan las relaciones comunidad-ciudad en nuestros principales núcleos urbanos.

“4. Fijar unos límites precisos entre lo legal y lo ilícito en relación con el desarrollo y normalización de los asentamientos humanos informales.

“5. Introducir factores de racionalidad en el diseño y desenvolvimiento de nuestros

centros urbanos.

“6. Agilizar los procedimientos para el manejo del desarrollo urbano sin afectar las garantías y los derechos de defensa de los particulares”.

Obsérvese que dicha ley regula la problemática de manejo de la tierra urbana, el uso del suelo y reglamenta mecanismos para garantizar el acceso a la tierra, con el fin de habilitar los terrenos ociosos o mal utilizados para otro tipo de actividades mas útiles a todo el conglomerado social.

El comodato o préstamo de uso, lo define el Código Civil en el artículo 2200 como aquél “en que una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raiz, para que haga uso de ella y con cargo de restituir la misma especie después de terminar el uso”.

Este contrato crea obligaciones para el comodatario, como la de conservar y usar la cosa de acuerdo a los términos convenidos en el contrato, y en caso de no haberse pactado éste, a darle el uso ordinario que corresponda a esta clase de cosas y además restituir la cosa al expirar el tiempo acordado, y si no se indicó plazo se entiende que debe hacerse una vez concluya el uso.

Si la Ley 9 de 1989 reglamenta lo que debe ser el manejo de la tierra, es decir, el uso del suelo urbano, la adecuación del mismo atendiendo la planificación del desarrollo urbano, con el fin de que los terrenos sean utilizados en actividades de interés comunal o social, no halla la Corte Constitucional razón alguna para considerar que los contratos de comodato de inmuebles celebrados por entidades públicas, no puedan incluirse dentro de tal regulación, pues esos bienes también están afectados con el problema del uso del suelo y el acceso a la tierra y quedan incluidos dentro del propósito fundamental de la ley, cual es, que su uso esté destinado a planes o programas de interés social o comunitario.

Por estas razones no encuentra la Corte que el artículo 38 de la Ley 9 de 1989 desencaje o desentone dentro del contexto general del ordenamiento al cual pertenece, y por el contrario guarda estrecha relación y armonía con la finalidad u objetivo general del mismo.

Finalmente y en lo que atañe a la violación del artículo 92 del Estatuto Superior anterior, que corresponde exactamente al 169 de la nueva Constitución, se dispone que “el título de las

leyes deberá corresponder exactamente a su contenido" y a cuya fórmula precederá "El Congreso de Colombia, Decreta:".

El título de la ley parcialmente impugnada reza: "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones", denominación con la cual no está conforme la demandante tal vez por no haberse incluido lo relativo a los comodatos.

No comparte la Corte el criterio de la actora, pues si bien es cierto que el artículo 92 de la Carta Política de 1886 exigía, como se vió, la exacta correspondencia entre el título y el contenido de la ley, no es menos, que dicho epígrafe no puede dar noticia de todas y cada una de las disposiciones que integran una ley, pues esto se tornaría en algo lógicamente imposible de cumplir, ya que éllo depende de la extensión del ordenamiento respectivo, como de la variedad de temas que allí se consagren. Basta simplemente que en el título se señalen los asuntos o temas generales que se pretende regular y es por éllo que el legislador acostumbra a incluir la frase "y se dictan otras disposiciones", precisamente para evitar esta clase de acusaciones.

No sobra agregar que lo que interesa para que tal canon constitucional quede respetado, es que su título coincida con la materia general que se reglamenta, o con el objetivo del ordenamiento, de manera que en el presente caso tampoco encuentra la Corporación que se haya vulnerado el artículo 92 de la Carta de 1886.

Por estas razones, se declarará exequible el artículo 38 de la Ley 9 de 1989, pero únicamente en cuanto a su confrontación con los cánones constitucionales números 77 y 92 de la Constitución de 1886, que corresponden a los actuales 158 y 169, quedando la vía libre para futuras demandas contra este mismo mandato por vicios de fondo.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, actuando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 38 de la Ley 9 de 1989, pero únicamente en cuanto que no viola los artículos 77 y 92 de la Constitución de 1886, bajo cuyo imperio se dictó, que

corresponden al 158 y 169 de la Constitución Nacional de 1991.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General