C-105-93

Sentencia No. C-105/93

TERMINO PROCESAL-Finalidad

El objetivo de los términos consiste en asegurar que el proceso avanza, consolidando etapas del mismo en la medida en que aquellos precluyen, y en garantizar a las partes e intervinientes que en cada momento procesal pueden hacer valer sus derechos siempre y cuando actúen oportunamente, según reglas predeterminadas en el ordenamiento jurídico. La atribución de regular los procesos y términos judiciales corresponde, de manera general, al legislador, siendo excepcionales los casos en que el propio Constituyente se la reserva, ocupándose él mismo en señalar algunas reglas, por considerar de especial importancia la materia respectiva. La regla de la tercera parte es aplicable a los términos constitucionales y concierne apenas a los necesarios para concepto del Procurador y decisión de la Corte, que son los únicos mencionados en el artículo 242-4 de la Constitución. Los términos conferidos por el Estatuto Fundamental a la Corte Constitucional, se aplican a actos y decisiones que, según la Constitución, debe proferir la Corporación en pleno y no a aquellos que, como en el caso de la presentación de ponencia para fallo, implican la actuación de uno solo de sus miembros. En esta materia la Carta considera la existencia del cuerpo colegiado -que es el responsable de la decisión correspondiente y el que goza de competencia constitucional para adoptarla- y no la de los individuos que lo componen. Estos, para hacer posible la determinación del órgano deben llevar a cabo pasos previos -como la conducción del proceso en sus diligencias preliminares, la práctica de pruebas y la sustanciación- que no pueden imputarse, en cuanto toca con el transcurso y vencimiento de los términos, a los que constitucionalmente han sido otorgados a la Corporación. Tal imputación, que implicaría reducción del término constitucional, comportaría un vicio que sí llevaría a la inexequibilidad de la norma legal que la plasmara.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-176

Acción Pública de inconstitucionalidad contra el artículo 38 (parcial) del decreto 2067 de 1991.

Actora: CARMEN ELENA PEREZ GARCIA

Magistrado Ponente:

Doctor JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

I. ANTECEDENTES

La ciudadana CARMEN ELENA PEREZ GARCIA, haciendo uso de la acción pública de inconstitucionalidad, demandó parte del artículo 38 del Decreto 2067 de 1991, expedido por el Presidente de la República, una vez adelantado el trámite ante la Comisión Especial, en ejercicio de las facultades que le fueron conferidas por el artículo 23 transitorio de la Constitución Política.

La demandante considera inconstitucional la frase que a continuación se subraya y que hace parte del texto en mención:

"ARTICULO 38. Expirado el término de fijación en lista, pasará el asunto al Procurador para que dentro de los diez días siguientes rinda concepto. Presentado el concepto del Procurador, comenzará a correr el lapso de siete días para la presentación del proyecto de fallo, vencido el cual se iniciará el de veinte días para que la Corte adopte su decisión".

Cumplidos como están todos los trámites señalados en el mismo Decreto 2067 de 1992 para los juicios de constitucionalidad, procede la Corte a resolver.

II. LA DEMANDA

De conformidad con lo manifestado en su escrito, la accionante estima violadas las normas contenidas en el artículo 242, numerales 4º y 5º de la Constitución, que establecen:

"Artículo 242. Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:

…

4. De ordinario, la Corte dispondrá del término de sesenta días para decidir, y el Procurador General de la Nación, de treinta para rendir concepto.

5. En los procesos a que se refiere el numeral 7 del artículo anterior, los términos ordinarios se reducirán a una tercera parte y su incumplimiento es causal de mala conducta, que será sancionada conforme a la ley".

Antes de exponer las razones en las que fundamenta la inconstitucionalidad, la demandante menciona los argumentos que confieren competencia a la Corte Constitucional para conocer de acciones intentadas contra fragmentos de una norma o expresiones que formen parte de ella, pues considera que la tarea encomendada a la Corporación es integral y completa, debiendo hacerse extensiva a las palabras o frases de un texto legal.

Para sustentar el anterior razonamiento la actora menciona la sentencia Nº 28 de febrero 22 de 1990, proferida por la Corte Suprema de Justicia, con ponencia del Magistrado Jaime Sanín Greiffenstein, en la que se sostiene que no es de relieve la mayor o menor extensión de la demanda y que tanto puede haber lugar a pronunciamiento de fondo sobre un sólo vocablo o término como puede ser necesario acusar uno o varios artículos conjuntamente que formen o no parte de la misma disposición o de varias, pues lo que en verdad cuenta es que se dé la unidad normativa, en términos de autonomía y con rango de ley, para que así se pueda verificar el contraste que se pretende hacer ver.

Recuerda la demanda que, al tenor del artículo 8 del Decreto 2067 de 1991, el término que la ley concede a los magistrados para la presentación de proyecto de sentencia en los juicios ordinarios de constitucionalidad, es de treinta (30) días, vencido el cual comenzarán a correr los 60 días de que dispone la Corte para adoptar su decisión.

Para la demandante, la norma acusada es violatoria del numeral 5º del artículo 242 de la Carta, anteriormente transcrito, que reduce los términos "a una tercera parte", toda vez que en el artículo 38 del Decreto 2067 de 1991, se establece un "lapso de siete días" para la presentación del proyecto de fallo por parte del magistrado ponente, al paso que el artículo 8º del mismo decreto fija el término ordinario para el cumplimiento del mismo acto en 30 días.

Con la norma -continúa la actora- se recorta en tres días el término del cual deben disponer los magistrados, según la Constitución, ya que, a diferencia de lo que pretende hacernos creer el Decreto, la tercera parte de treinta es diez y no siete.

III. DEFENSA DE LA NORMA

El abogado Vicente Soto Lara, actuando en representación del Ministerio de Justicia, presentó a la Corte un escrito mediante el cual defiende la constitucionalidad de la norma atacada.

Dice textualmente:

"El artículo 8 del Decreto 2067 de 1991, se refiere a los términos de que dispone de ordinario, la Corte Constitucional para adoptar una decisión, sobre "las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad" (Artículo 2o ibídem) mientras que los términos contemplados en el artículo impugnado, se relacionan taxativamente a los "...decretos legislativos que dicte (el Gobierno Nacional) en ejercicio que le conceden los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución..." (Artículo 36 del mismo Decreto, en concordancia con el Parágrafo del artículo 213 de la Constitución), que obviamente no tienen ninguna relación con los términos del artículo 8 citado, ya que se trata de asuntos muy diferentes y es por esa razón que no existe contradicción ni infracción de éste en la expedición del segundo, en el aparte que ataca la actora.

Ahora bien, el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad constitucional contenida en el artículo 189, en concordancia con el inciso primero del artículo 242, profirió el Decreto 2067 de 1991, en cuyo articulado se encuentra el aparte del artículo acusado y en donde por parte alguna se han quebrantado los parámetros señalados en el mismo ordenamiento, porque el artículo 38 impugnado dispone de un término total de 37 días para decidir esos procesos, equivalente a más de la tercera parte de la dispuesta en el numeral 4 del artículo 242 de la misma Carta Magna.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

Mediante Oficio No. 098 del 14 de octubre de 1992, el Procurador General de la Nación emitió el concepto de rigor dentro del proceso de la referencia y en él manifestó:

"El aparte demandado del artículo 38 del Decreto 2067, al señalar un lapso de siete días para que el Magistrado Sustanciador presente proyecto de fallo dentro de la técnica de revisión Constitucional de los Decretos Legislativos, es previsión de orden legal, diferente a la de origen constitucional contemplada en los numerales 4 y 5 del artículo 242 del Ordenamiento

Superior que se refiere al plazo que tienen el Procurador y la Corte de ordinario para rendir concepto y decidir, respectivamente. Dichos términos se conservan en el Decreto 2067 en sus artículos 7 y 8 e igualmente se reducen en una tercera parte en el artículo 38 ibídem, cumpliéndose así con lo dispuesto en la Carta Fundamental.

Finalmente se tiene que los términos que no sean de naturaleza constitucional, pueden ser señalados por el Legislador de acuerdo con su criterio, como ocurre en el caso de la reducción del término de treinta días que tiene el Magistrado Sustanciador en los procesos ordinarios de constitucionalidad, a siete cuando se trata de la revisión de Decretos Legislativos".

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver en definitiva sobre la constitucionalidad de la disposición acusada, pues el Decreto 2067 de 1991 fue expedido por el Presidente de la República en desarrollo de las precisas facultades extraordinarias a él conferidas por la Asamblea Nacional Constituyente mediante el artículo transitorio 23 de la Carta Política.

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 241-5 de la Constitución, en armonía con las disposiciones contenidas en sus artículos transitorios 6, 9 y 10, los decretos con fuerza de ley expedidos por el Gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias y que tuvieron un trámite previo en la Comisión Especial, están sujetos al control de constitucionalidad a cargo de esta Corporación.

Obsérvese que el artículo transitorio 10o de la Constitución alude en ese sentido a "los decretos que expida el Gobierno en ejercicio de las facultades otorgadas en los artículos anteriores". El literal a) del artículo transitorio 6o, estableció como atribución de la Comisión Especial la siguiente: "Improbar por la mayoría de sus miembros, en todo o en parte, los proyectos de decreto que prepare el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por el artículo anterior y en otras disposiciones del presente Acto Constituyente, excepto los de nombramientos". Una de esas disposiciones es la del artículo transitorio 23, con apoyo en el cual se expidió el Decreto 2067 de 1991.

Existe, pues, una atribución expresa de competencia en cabeza de la Corte Constitucional.

2. Los términos procesales en los juicios que se adelantan ante la Corte Constitucional

La Constitución Política establece entre sus postulados fundamentales “el debido proceso” (artículo 29), que impone a las autoridades y a los gobernados la obligación de observar y respetar las reglas de conformidad con las cuales se adelantan los trámites ante las diversas instancias del aparato estatal.

A este respecto ha señalado la Corte Constitucional: “El debido proceso entendido en sentido amplio o general es un estado de cambio constante y de evolución correspondiente a cualquier fenómeno, que tiene por objeto conseguir un fin establecido con anterioridad.

En su acepción jurídica, el debido proceso es el conjunto de garantías establecidas como medios obligatorios necesarios y esenciales para que el ejercicio de la función jurisdiccional se materialice, si se tiene en cuenta que es imposible aplicar el derecho por parte de los órganos del Estado, sin que la actuación de éstos se haya ajustado a los procedimientos institucionalizados para el fiel cumplimiento de su misión de administrar justicia. Significa esto que todos los actos que el Juez y las partes ejecutan, en la iniciación, impulso procesal, desarrollo y extinción del mismo, tienen carácter jurídico porque están previamente señalados por la ley instrumental. Es una actividad reglada y garantizadora que se desarrolla por etapas, entrelazadas o unidas por un objetivo común, como es el de obtener la aplicación del derecho positivo a un caso concreto, sometido a la actividad jurisdiccional del Estado” (Corte Constitucional. Sentencia No. 442. Julio 3 de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Simón Rodríguez Rodríguez).

Todo asunto llevado ante las autoridades judiciales para su decisión, bien sea en la modalidad de la jurisdicción voluntaria, ya en la contenciosa, requiere de un orden mínimo dentro del cual se ventilen, de conformidad con la Constitución y la Ley, los diferentes asuntos materia de la decisión que haya de adoptar el juez, y es tan sólo dentro de ese orden, previamente establecido, que se llevan a cabo los actos procesales a cuyo final quien administra justicia habrá de adoptar una decisión mediante la cual se desatan los intereses en conflicto. Dentro de los elementos que previamente deben ser señalados por el legislador para el desarrollo de los procesos judiciales, uno de los esenciales es el de los “términos”. Se trata de períodos expresamente previstos en calidad de oportunidades, unas veces para el

juez y en otras ocasiones para las partes, dentro de las cuales han de ejecutarse, siguiendo un orden, los actos que confluyen a la formación del acervo que habrá de considerarse cuando se profiera el fallo. También se refiere el concepto a los lapsos que deben transcurrrir para consolidar una actuación, hacer uso de un derecho, o dar certeza a una decisión judicial.

El objetivo de los términos consiste en asegurar que el proceso avanza, consolidando etapas del mismo en la medida en que aquellos precluyen, y en garantizar a las partes e intervinientes que en cada momento procesal pueden hacer valer sus derechos siempre y cuando actúen oportunamente, según reglas predeterminadas en el ordenamiento jurídico.

La atribución de regular los procesos y términos judiciales corresponde, de manera general, al legislador, siendo excepcionales los casos en que el propio Constituyente se la reserva, ocupándose él mismo en señalar algunas reglas, por considerar de especial importancia la materia respectiva. Tal es el caso de los procesos que deben seguirse ante la Corte Constitucional, respecto de los cuales -tomando en cuenta la trascendencia de su materia- la Constitución Política ha querido establecer parcialmente disposiciones que son pautas obligatorias del proceso, como la indispensable intervención del Procurador General de la Nación, la caducidad de la acción pública en tratándose de vicios formales, la oportunidad de participación ciudadana (artículo 241), la comunicación al Gobierno o al Congreso acerca de la iniciación del proceso (artículo 244) y los términos dentro de los cuales deben producirse el concepto fiscal y la decisión de la Corte (artículo 242, numerales 4 y 5).

La regla general en lo que atañe a la normación de los procesos que se surten ante la Corte Constitucional está dada por el enunciado artículo 242, el cual dispone que "…serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones…" (Subraya la Corte).

El Decreto 2067 de 1991 que es el instrumento jurídico mediante el cual, se establece el régimen procedimental de los juicios y actuaciones correspondientes, tiene sustento en la citada norma y, como ya se dijo, en el artículo 23 transitorio de la Carta.

El artículo 242 Superior, en su numeral 1º, faculta a cualquier ciudadano para iniciar las acciones de que trata el artículo 241, permitiéndole, igualmente, intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control. Sin embargo, la Constitución Política guarda silencio respecto del momento en que esta intervención puede hacerse y, en consecuencia,

corresponde al legislador, que lo hizo mediante el artículo 7o del nombrado decreto, disponer sobre el término para la respectiva impugnación o defensa. Una u otra, de conformidad con la mencionada norma tan solo pueden presentarse ante la Corte, por duplicado, durante los diez (10) días de fijación en lista de las disposiciones acusadas.

Aquí se tiene, como puede verse, uno de los términos procesales que no fue definido por el Constituyente y que, para asegurar la plena observancia de su voluntad sobre efectiva y cierta participación del ciudadano en los juicios constitucionales, debía regular el legislador como en efecto lo hizo.

Por el contrario, el artículo 242 Constitucional, impone en su numeral 2º la participación del Procurador General de la Nación en todos los procesos señalándole en los ordinarios, un término de treinta (30) días para rendir concepto (numeral 4º). Aquí se encuentra un lapso dispuesto por el propio Constituyente, lo cual impide al legislador modificarlo, recortándolo o ampliándolo, pues ello implicaría la inconstitucionalidad de la disposición legal que lo hiciera. De igual manera, el numeral 3º del artículo 242 de la Carta, prevé un término constitucional de un año para incoar acciones por vicios de forma; no podría el legislador ampliar ni reducir tal plazo.

La misma disposición, en su numeral 4º, confiere a la Corte Constitucional un término de sesenta (60) días "para decidir" (se subraya), de donde se desprende que la Constitución no entró a establecer los términos y demás disposiciones aplicables a los procedimientos que, por la naturaleza misma de las cosas, deben anteceder al instante en que la Corte tenga a su disposición la integridad de los elementos de juicio que le permitan resolver. Por eso, compete al legislador determinar los plazos para admitir la demanda, corregirla, practicar pruebas, fijar en lista las normas correspondientes, dar traslado al Procurador General de la Nación, presentar ponencia para fallo, convocar audiencias, tramitar incidentes de impedimento o recusación, hacer aclaración o salvamento de voto y notificar la decisión, actos que, atendiendo al mandato constitucional, deben ser previamente regulados en cuanto a forma y tiempo, para realizar los principios del debido proceso.

Conclúyese de lo dicho que los términos procesales en esta clase de actuaciones son unos de naturaleza constitucional y otros de carácter legal, con arreglo a lo previsto en el artículo 242 de la Carta.

Ahora bien, no todos ellos obedecen al mismo criterio, ni tienen idéntico tratamiento. De allí que, cuando el artículo 242 de la Constitución emplea la expresión "de ordinario", deba entenderse que existen también procesos y términos "especiales", en los cuales los plazos se reducen a una tercera parte por hacerse menester, con fundamento en razones de seguridad jurídica, una pronta decisión sobre la constitucionalidad de los decretos que dicte el Presidente de la República en los casos que contemplan los artículos 212, 213 y 215 de la Carta.

3. El proceso en materia de decretos legislativos

Atendiendo, pues, a la especial naturaleza de esta clase de normas, el Constituyente y el legislador se ocuparon en establecer, dentro de la órbita que a cada uno correspondía, el trámite que debe dárseles ante la Corte Constitucional. Es así como el Capítulo VII del Decreto 2067 de 1991, artículos 36 a 38, señala que si el Gobierno no envía, al día siguiente al de su expedición copia auténtica del texto de los decretos legislativos que dicte en ejercicio de las facultades que le conceden los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, "El Presidente de la Corte Constitucional solicitará copia auténtica del mismo a la Secretaría General de la Presidencia de la República, con dos días de término" (Subraya la Corte).

Se encuentra, entonces, un término constitucional -el de un día para que el Gobierno Nacional haga el envío (artículo 214, numeral 6º de la Carta)- y un término legal -el de dos días para que, ante el requerimiento de la Corte, la Secretaría General de la Presidencia de la República cumpla el deber constitucional que le corresponde si no lo hizo inicialmente (artículo 36 del Decreto 2067 de 1991).

El plazo de fijación en lista para hacer efectiva la intervención ciudadana es señalado en cinco (5) días por el artículo 37 del mencionado decreto, sin que exista fundamento constitucional que imponga ligar este término con el correspondiente de diez (10) días que se dispone para los procesos "ordinarios", pues la regla de la tercera parte es aplicable a los términos constitucionales y concierne apenas a los necesarios para concepto del Procurador y decisión de la Corte, que son los únicos mencionados en el artículo 242-4 de la Constitución.

Igual ocurre con el plazo señalado al Magistrado Ponente para presentar proyecto de fallo en el proceso especial de control de decretos legislativos, que según el artículo 38 del Decreto

Nº 2067 de 1991, es de siete (7) días, pues ante la inexistencia de un término constitucional para tal efecto en los procesos ordinarios, no había base para liquidar la tercera parte y bien podía el legislador, por ser de su competencia, señalar el plazo que estimara razonable.

Se insiste en que los términos conferidos por el Estatuto Fundamental a la Corte Constitucional, se aplican a actos y decisiones que, según la Constitución, debe proferir la Corporación en pleno y no a aquellos que, como en el caso de la presentación de ponencia para fallo, implican la actuación de uno solo de sus miembros. En esta materia la Carta considera la existencia del cuerpo colegiado -que es el responsable de la decisión correspondiente y el que goza de competencia constitucional para adoptarla- y no la de los individuos que lo componen. Estos, para hacer posible la determinación del órgano deben llevar a cabo pasos previos -como la conducción del proceso en sus diligencias preliminares, la práctica de pruebas y la sustanciación- que no pueden imputarse, en cuanto toca con el transcurso y vencimiento de los términos, a los que constitucionalmente han sido otorgados a la Corporación. Tal imputación, que implicaría reducción del término constitucional, comportaría un vicio que sí llevaría a la inexequibilidad de la norma legal que la plasmara.

Así, pues, la Corte no encuentra fundados los argumentos de la demanda y declarará ajustadas a la normativa fundamental las expresiones acusadas.

VI. DECISION

Por las razones que anteceden, a Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

Primero.- Decláranse EXEQUIBLES, por no ser contrarias a la Constitución Política, las expresiones “el lapso de siete días”, contenidas en el artículo 38 del Decreto Nº 2067 de 1991.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General