

Sentencia No. C-168/93

FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS POR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE/DECRETO LEGISLATIVO/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

El Constituyente de 1991, reunido en la Asamblea Nacional Constituyente, precavido de la necesidad de hacer cumplir la propia Constitución y de dar fundamento a la vigencia del principio de la Supremacía de la Carta, ordenó que los decretos expedidos en desarrollo de las facultades conferidas fueran sometidos a dos tipos de control de su constitucionalidad, así: uno, jurídico-político de carácter previo, verificado por la Comisión Especial Legislativa, y otro judicial y posterior verificado ante la instancia de la Corte Constitucional, por virtud de la acción pública de inexequibilidad. En este caso, no son aplicables los requisitos ordinarios de trámite y forma previstos en la Carta Fundamental, para regular la institución de las Facultades Extraordinarias, que resulten incompatibles con los requisitos especiales previstos de modo especial por el constituyente al conferir la habilitación legislativa.

AUDIENCIA-Grabación

La norma acusada en verdad contribuye a facilitar la labor ordenada y sistemática del despacho judicial y, en el peor de los casos, facilita la racionalidad en la organización del trabajo interno. Por este motivo contribuye a la descongestión y no resulta contraria a la Carta, en punto al debido ejercicio de las facultades extraordinarias.

DESCONGESTION DE DESPACHOS JUDICIALES

La suspensión que se ordena de las disposiciones contenidas en los artículos 18 a 21 de la Ley 23 de 1991, en vez de contribuir a la “descongestión” de los despachos judiciales, lo que constituye la finalidad y el límite material de las facultades extraordinarias con base en las cuales se expidió el mencionado decreto, patrocina y conduce a la evidente acumulación de negocios en los Juzgados, contrariando el sentido de las facultades conferidas por el Constituyente de 1991, en el artículo transitorio 5o. literal e) de la Carta. Lo cierto es que la suspensión de los artículos mencionados, conduce a que los asuntos a los que se refiere el Capítulo Segundo de la Ley 23 de 1991, que según lo dispuesto en ella debían estar en

manos y bajo el conocimiento de las autoridades de tránsito, sean tramitados íntegramente por las vías ordinarias ante los despachos de los jueces civiles y penales, desbordando el sentido y la finalidad de la citada Ley, y congestionando en buena medida las labores judiciales de los despachos.

La conciliación en materia de los daños causados que se puede adelantar ante los despachos de las autoridades de tránsito, corresponde a las finalidades de la descongestión de los despachos judiciales dentro del programa del Estado de desjudicializar las conductas por virtud de la composición de intereses.

AUTORIDAD DE TRANSITO/COMPETENCIA/TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE

Las normas de la Ley 23 de 1991, que regulan las competencias de las autoridades de tránsito para efectos de definir por conciliación las responsabilidades que se desprenden del accidente vehicular, no se pueden aplicar cuando se trate de terceros llamados a responder civilmente y que pretendan desligarse de aquella, dada la naturaleza de la controversia que se suscita y la falta de competencia expresa de los mencionados funcionarios de tránsito. Ante la imposibilidad de adelantar ante aquellos funcionarios las correspondientes diligencias de solución de la controversia sobre los vínculos obligacionales y las relaciones civiles de orden legal o contractual entre las personas involucradas en el asunto y las llamadas a responder solidariamente por los perjuicios causados, éste debe tramitarse por separado ante la jurisdicción ordinaria para obtener la definición de la responsabilidad civil que pueda corresponda a otras personas, con fundamento en la resolución que dicte la autoridad de tránsito.

REF. Expediente No. D-196

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 39 y 59 del Decreto Ley 2651 de 1991.

Grabación de audiencias y diligencias en el procedimiento civil; Descongestión de despachos judiciales.

Actor:

JORGE HERNAN GIL ECHEVERRY

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

I. ANTECEDENTES

El ciudadano JORGE HERNAN GIL ECHEVERRY, en ejercicio de la acción pública de inexequibilidad que establece el artículo 242 de la Constitución Nacional, presentó ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra los artículos 39 y 59 del Decreto 2651 de 1991. Admitida la demanda se ordenó practicar las comunicaciones de rigor constitucional y legal; se fijó en lista el negocio por la Secretaría General de la Corte y simultáneamente se dió traslado al Despacho del señor Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda presentada.

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

A continuación, se transcribe el texto de los artículos 39 y 59 del Decreto 2651 de 1991.

“DECRETO No. 2651 DE 1991

“(noviembre 25)

“Por el cual se expiden normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales”.

“.....

“Artículo 39. Grabación de audiencias y diligencias. En todas las audiencias y diligencias se utilizará el sistema de grabación magnetofónica o electrónica, salvo que el Despacho carezca de los elementos necesarios y las partes no los proporcionaren. La transcripción deberá elaborarse dentro de los diez días siguientes a la audiencia o diligencia y de ella se correrá traslado en la forma indicada en el artículo 108 del Código de Procedimiento Civil, por el término de tres días, para que se presenten observaciones escritas, las cuales tendrá en cuenta el juez, previa confrontación, antes de firmar, y si lo considera pertinente podrá ordenar la reelaboración del acta dentro del término que fije, de conformidad con sus

observaciones.

“La parte que hubiere suministrado los medios para la grabación deberá elaborar la transcripción del acta dentro del término indicado; si no lo hiciere se le impondrá multa hasta diez salarios mínimos mensuales y la otra parte dispondrá de la mitad del término para suministrar la versión, la que será aprobada por el juez sin más observaciones; si tampoco la suministrare se le impondrá a ésta una multa hasta diez salarios mínimos mensuales. Si ninguna de las partes presenta la versión, se tendrá por inexistente la audiencia o diligencia y se prescindirá de ella.

“Las grabaciones originales permanecerán bajo custodia del juez hasta la terminación del proceso. Para efectos de la transcripción cuando ella esté a cargo de una de las partes, ésta deberá obtener un duplicado de la grabación original.

“El acta será firmada por el juez dentro de los dos días siguientes al del vencimiento del traslado y por los demás intervinientes dentro de los tres días siguientes al de la firma por el juez. La falta de firma de los demás intervinientes no afecta en ninguna forma la validez de lo actuado.

“Cuando se emplee el sistema de grabación, se levantará un acta en la cual se deje únicamente constancia de quienes intervinieron en ella como partes, apoderados, testigos o auxiliares de la justicia, de los documentos que se hayan presentado y del auto que la suspende y señala fecha para continuarla, si fuere el caso.”

“Artículo 59.- Suspensión. Se suspende la vigencia del capítulo segundo de la Ley 23 de 1991.”

III. LA DEMANDA

A. Normas Constitucionales que se Consideran Infringidas.

El actor considera que la norma acusada vulnera el literal e) del artículo 5o. transitorio de la Constitución Nacional.

B. Los Fundamentos de la Demanda.

Señala el actor que la Asamblea Nacional Constituyente facultó al Presidente de la República para expedir normas transitorias encaminadas a obtener la descongestión de los despachos judiciales, empero, las disposiciones contenidas en el artículo 39 que se acusa, resultan menos expeditas y más complicadas que las contenidas en el artículo 109 del Código de Procedimiento Civil modificado por el Decreto 2282 de 1989. En su opinión, la acusada en vez de servir para agilizar los procesos, los dilata aún más, produciendo el efecto contrario al querido por la Asamblea Constituyente, puesto que entre menos rápido se tramiten los procesos mayor congestión judicial habrá.

El actor intenta el examen contabilizado de los términos que en su opinión se emplearían en las hipótesis que acusa como inconstitucionales y los compara con las disposiciones del citado artículo 109 del Código de Procedimiento Civil; en este sentido señala que en el caso de la acusada se emplearían hasta veinte días para adelantar el trámite de la audiencia y la legalización del acta, más otros cinco días que se deben surtir en caso de que el despacho judicial o el tribunal arbitral carezca de medios magnetofónicos y una de las partes sea la que lo suministre, mientras que para el caso de la aplicación de la norma suspendida del Código, sostiene que el término correspondiente no superaría más de ocho días en total.

Por otro aspecto, sostiene que la norma suspendida del Código de Procedimiento Civil, prevé que la intervención de las partes tiene un límite de hasta quince minutos, mientras la acusada no establece límite alguno, sin que se advierta verdadera descongestión de los despachos judiciales. Igualmente advierte que la obligación de conservar la grabación hasta el final del proceso no redundará en la descongestión de los despachos.

Por último, advierte que la suspensión del Capítulo Segundo de la Ley 23 de 1991, ordenada por el artículo 59 que acusa, resulta inconstitucional por que no redundará en la descongestión de los despachos como fue la voluntad del Constituyente; en este sentido señala que los mecanismos de la conciliación previstos en los artículos 18 a 20 de la citada ley, establecían competencias radicadas en cabeza de los secretarios e inspectores de tránsito y en los alcaldes municipales para conocer de materias que antes estaban puestas bajo el conocimiento de los jueces. Sostiene que:

“..la consagración de la conciliación como alternativa frente a los procesos verbales sumarios que estipula el Código de Tránsito Terrestre necesariamente redundará en beneficio de la

descongestión de los despachos máxime cuando se prevé una conciliación rápida y sencilla, extrajudicial, al momento de la ocurrencia de los hechos.”

IV LA INTERVENCION OFICIAL.

El abogado Raúl Alejandro Criales Martínez, obrando con fundamento en el poder conferido por el Ministerio de Justicia, presentó ante esta Corporación un escrito en el que pide que las normas acusadas sean declaradas exequibles, con fundamento en las consideraciones que se resumen enseguida:

- En su opinión, las disposiciones que hacen parte del Decreto 2651 de 1991, se insertan en la regulación vigente sobre procedimiento para adecuarlas conforme al proceso de descongestión de los despachos judiciales y mediante técnicas que aceleran la solución de conflictos, dan mayor agilidad en la práctica de pruebas y procuran mayor fluidez en la etapa de decisión de los procesos.
- El citado decreto prevé un conjunto armónico de disposiciones que se enderezan a garantizar la existencia temporal de medios que refuerzan la conciliación solicitada de común acuerdo por las partes, involucrando la actividad misma del Estado en ayuda de los jueces y de los empleados judiciales por medio de la creación de conciliadores judiciales, esto último con fundamento en lo dispuesto por el artículo 116 de la carta Fundamental. Advierte que con la adopción de estas medidas se logra adelantar los fines de la descongestión, por cuanto si pasados dos meses en dicho trámite, no se logra la conciliación o ésta es parcial, cualquiera de las partes puede adelantar el proceso arbitral.
- Por último, señala que “...Si se aplica lo dispuesto para las audiencias y diligencias, lo contemplado en el artículo 109 del Código de Procedimiento Civil, resultaría ineficaz y más lento, ya que en estas audiencias que puede ser solo una, se va a ventilar toda la controversia, a recepcionar pruebas, y se discutirán todas las posibles fórmulas de arreglo; si esto no fuera así realmente se perdería la finalidad del Decreto la cual es descongestionar los despachos judiciales”(sic). Además, señala que “Como el capítulo segundo de la ley 23 de 1991, no se adecuaba a las soluciones técnicas para la descongestión efectiva de los despachos judiciales, teniendo en cuenta que la infraestructura de las autoridades de tránsito

es insuficiente para tal efecto, se optó por suspender dicho capítulo, mientras estas autoridades adecúan su infraestructura y reglamentan el procedimiento pertinente, para que no se violen los principios constitucionales del debido proceso y la igualdad de las personas ante la ley.”

Dentro del término correspondiente, el despacho del Señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia y en él solicita que se declare que las disposiciones acusadas son exequibles. Fundamenta su concepto en las consideraciones que se resumen enseguida:

- Las disposiciones acusadas fueron expedidas con base en lo señalado por el literal e) del artículo 5o. transitorio de la Carta de 1991, por virtud del cual se revistió de facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir normas transitorias tendientes a descongestionar los despachos judiciales; en este sentido, se ordenó la reforma transitoria de los mecanismos de descongestión ya existentes con la finalidad de hacerlos más expeditos y se implementaron los procedimientos encaminados a obtener el consenso de las partes, como la conciliación y el arbitramento.
- En su opinión, las normas dictadas con la finalidad de descongestionar los despachos judiciales, “..son el resultado de la sentida necesidad de dar solución a los graves problemas que aquejan a la Administración de Justicia, originados, fundamentalmente por el gran volumen de negocios y la carencia de una infraestructura adecuada para resolverlos.”
- En concepto de su despacho, el aumento de los términos no significa congestionar los despachos judiciales, y la eficiencia de la justicia no puede medirse con elementos estrictamente aritméticos, pues muchas veces es necesario otorgar términos prudenciales con la finalidad de asegurar la garantía de los derechos fundamentales de las personas.

Para comprender el verdadero alcance de algunas disposiciones es necesario examinarlas en su contexto para encontrarles su verdadero sentido, como ocurre con las disposiciones acusadas, en las que siendo cierto que se han aumentado los términos para legalizar las actas de las audiencias, también los es que existen varios mecanismos de descongestión que deben considerarse armónicamente con los términos establecidos para la elaboración del acta de la audiencia.

- Por último, estima el Jefe del Ministerio Público que “..es el Gobierno quien debe evaluar la conveniencia de las medidas que se adopten para descongestionar la justicia, las cuales deben estar de acuerdo con el orden jurídico constitucional...” Además, sostiene que determinar si las disposiciones que consagra el capítulo Segundo de la Ley 23 de 1991, son más o menos eficaces para descongestionar los despachos judiciales, si aquellas son oportunas o no, o si son convenientes, no es un problema de constitucionalidad que se deba surtir en esta sede judicial.

VI CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera.- La Competencia

Esta Corporación es competente para conocer de la acusación formulada contra los artículos 39 y 59 del Decreto 2651 de 1991, en atención a lo dispuesto por el artículo 10 transitorio, en concordancia con el numeral 5o. del artículo 241 de la Carta de 1991, ya que las acusadas son unas normas expedidas con base en las facultades extraordinarias conferidas por el literal e) del artículo transitorio 5o. de la misma.

Segunda. Las Facultades Extraordinarias de Origen Constituyente

a) No obstante ser objeto de serios reparos y de observaciones críticas de distinta etiología durante el proceso constituyente de 1991, la tradicional institución jurídica de las Facultades Legislativas Extraordinarias radicadas en cabeza del Presidente de la República, fue consagrada y regulada de modo ordinario por la nueva Carta Fundamental en el Artículo 150 numeral 10, y sometida ahora, en razón de las críticas señaladas, a estrictas regulaciones más rígidas y rigurosas que las que se predicaban del mismo instituto constitucional en la carta de 1886 y sus reformas.

En efecto, aquella figura aparece limitada normativamente en las regulaciones de la nueva Carta Fundamental en lo que hace a las materias de que puede ocuparse el Jefe de la Rama Ejecutiva del Poder Público, y que pueden ser objeto de la delegación legislativa y en lo que se refiere al término para su ejercicio; además, su atribución o conferimiento requiere en adelante de la solicitud expresa y previa del Presidente de la República, cuando la necesidad

lo exija o la conveniencia lo aconseje, todo dentro del marco normativo del funcionamiento armónico de las ramas del poder, de la separación de sus competencias, de su colaboración armónica y de la supremacía y vigencia de la Constitución.

b) Visto lo anterior, cabe señalar que en el caso que ocupa la atención de la Corte en esta oportunidad, no se trata del examen del ejercicio de unas facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la República, en el modo ordinario que se reseñó más arriba, sino de facultades extraordinarias otorgadas por el propio Constituyente, con el propósito de contribuir a la solución de serias necesidades públicas, que se encontraban en la base de sus labores de reforma y cambio constitucional, relacionadas con la modernización de la justicia y la descongestión de los despachos judiciales; en consecuencia, el juicio de constitucionalidad que corresponde a la Corte en este asunto exige el señalamiento de las advertencias que se hacen enseguida.

Esta modalidad reglada de expresión de una competencia sui generis del Poder constituyente, no es nueva en su práctica y tampoco es extraña en nuestro medio ni en el derecho extranjero; supone que el Poder Constituyente entrega al Jefe del Poder Ejecutivo de modo extraordinario, limitado, preciso y temporalmente contraído, determinadas competencias legislativas sobre ciertas materias, que de ordinario corresponden y deben corresponder al órgano con vocación natural y con la legitimidad política necesaria para expedir los actos con pretensión de generalidad, pero que, por diversas razones de tránsito de la normatividad, y del ajuste institucional que sigue al proceso de cambio y de reforma, no está en condiciones de expedir.

c) Como se advirtió en el considerando anterior, el Decreto 2651 de 1991, “Por el cual se expiden normas transitorias para descongestionar los Despachos Judiciales”, fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el aparte e) del artículo 5o. de la Constitución Política, después de surtido el trámite previsto ante la Comisión Especial Legislativa creada por la Asamblea Nacional Constituyente; esta situación hace que la Corte deba detenerse inicialmente en el examen de las disposiciones constitucionales que regulan este tema, por su incidencia en el asunto subexámine, y que en ejercicio de su función controladora deba señalar las reflexiones jurisprudenciales que procedan.

En primer término se observa que la Asamblea Nacional Constituyente confirió al Presidente de la República un conjunto de facultades legislativas extraordinarias, dentro de las que se encuentran las que son invocadas como fundamento de la norma acusada; dicho acto aparece recogido en el artículo transitorio 5o. de la Carta, así:

“Artículo Transitorio 5o.- Revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para:

- a) Expedir las normas que organicen la Fiscalía General y las normas de procedimiento penal;
- b) Reglamentar el derecho de tutela;
- c) Tomar las medidas administrativas necesarias para el funcionamiento de la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura;
- d) Expedir el Presupuesto General de la Nación para vigencia de 1992;
- e) Expedir normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales.”(subrayas de la Corte)

Además, en el artículo transitorio 6o. de la misma Carta, aparece la disposición que ordenó la creación de una Comisión Especial Legislativa encargada de examinar los proyectos de decreto que le presentara el Gobierno para ejercer las facultades extraordinarias conferidas según disposición transcrita; también en el artículo transitorio 11 se señala que “las facultades extraordinarias a que se refiere el artículo transitorio 5o. cesarán el día en que se instale el Congreso elegido el 27 de octubre de 1991”.

El citado artículo transitorio 6o. señala lo siguiente:

“Artículo Transitorio 6o. Créase una Comisión Especial de treinta y seis miembros elegidos por cuociente electoral por la Asamblea Nacional Constituyente, la mitad de los cuales podrán ser Delegatarios, que se reunirán entre el 15 de julio y el 4 de octubre de 1991 y entre el 18 de noviembre de 1991 y el día de la instalación del nuevo Congreso. La elección se realizará en sesión convocada para este efecto el 4 de julio de 1991.

“Esta Comisión Especial tendrá las siguientes atribuciones:

- a) 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. Los artículos improbados no podrán ser expedidos por el Gobierno.
- b) Preparar los proyectos de la ley que considere convenientes para desarrollar la Constitución. La Comisión Especial podrá presentar dichos proyectos para que sean debatidos y aprobados por el Congreso de la República.
- c) Reglamentar su funcionamiento.

Parágrafo.- Si la Comisión Especial no aprueba antes del 15 de diciembre de 1991 el proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 1992, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos y, en consecuencia suprimir o fusionar empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.”

d) Se encuentra que el mismo Constituyente, que confirió las Facultades Extraordinarias, estableció tres requisitos específicos en lo que hace a la forma y al trámite para su ejercicio, así:

- Al otorgar las Facultades Extraordinarias dispuso que éstas eran “precisas”, es decir, limitadas a la materia señalada.
- Igualmente dispuso que el Presidente debía someter los proyectos de decreto a la no improbación de la Comisión Especial Legislativa que cumplía las señaladas funciones jurídico políticas.
- Además, señaló un término de expiración de las Facultades Extraordinarias como límite temporal de la habilitación excepcional.

Observa la Corte que el cumplimiento de estos tres requisitos también es objeto de la función de control de constitucionalidad que rige sobre los decretos expedidos por el Presidente de la República, en ejercicio de las Facultades Extraordinarias conferidas, según lo ordena el

artículo transitorio 10 de la Carta Política.

Pero, además, también cabe advertir que las facultades conferidas, naturalmente son de orden legislativo y por su posición jerárquica y por su contenido deben acomodarse a las formulaciones de principios, valores, fines y objetivos y a las demás prescripciones normativas previstas por los enunciados de la Carta, dentro de los cuales se encuentran las propias disposiciones transitorias, sin que pueda derogarlas, puesto que no se trata de ningún otro asunto distinto del de habilitar transitoriamente a un órgano del Estado, que no es el ordinariamente llamado a legislar, para que provea normativamente sobre una materia específica y precisa.

e) En lo que se refiere a esta singular institución, es decir, al otorgamiento de facultades legislativas extraordinarias radicadas en cabeza del Poder Ejecutivo, ordenado por el propio constituyente, cabe señalar que su ocurrencia es sólo excepcionalísima, y se verifica en casos de expreso pronunciamiento del mismo constituyente originario, o derivado, o del poder reformador de la Constitución; empero, es presupuesto del Estado de Derecho el sometimiento de los órganos instituídos y de los funcionarios habilitados para cumplir los cometidos del Estado, a los límites y controles que aseguren la vigencia de los postulados normativos del orden jurídico del Estado, y su control de constitucionalidad, verificado por el órgano judicial correspondiente.

En este sentido el Constituyente de 1991, reunido en la Asamblea Nacional Constituyente, precavido de la necesidad de hacer cumplir la propia Constitución y de dar fundamento a la vigencia del principio de la Supremacía de la Carta, ordenó que los decretos expedidos en desarrollo de las facultades conferidas fueran sometidos a dos tipos de control de su constitucionalidad, así: uno, jurídico-político de carácter previo, verificado por la Comisión Especial Legislativa, y otro judicial y posterior verificado ante la instancia de la Corte Constitucional, por virtud de la acción pública de inexequibilidad.

f) Además, el propio constituyente señaló unos requisitos especiales de carácter formal y de trámite, para el ejercicio de la habilitación legislativa, que son los que se aplican a los actos que se podían proferir en su desarrollo, como se verá enseguida. En este sentido se observa que los decretos expedidos por el Presidente, en dichos casos, por ser producto de una competencia especial y excepcional pero reglada, deben someterse en lo que hace a los

requisitos formales y de trámite, a lo que de modo especial y transitorio previó la misma Carta, puesto que se aplica la regla según la cual en materia de validez formal de disposiciones jurídicas, la norma especial prevalece lógicamente sobre la general y ordinaria.

En consecuencia, en estos casos no se aplican todas las previsiones ordinarias contenidas en el artículo 150 numeral 10 de la Carta, en cuanto a los requisitos formales y de trámite para conceder las facultades legislativas extraordinarias, sin que esto implique desconocer la potestad del Congreso de modificar en todo tiempo y por iniciativa propia, los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de la habilitación extraordinaria.

En este caso, no son aplicables los requisitos ordinarios de trámite y forma previstos en la Carta Fundamental, para regular la institución de las Facultades Extraordinarias (art. 150 num. 10), que resulten incompatibles con los requisitos especiales previstos de modo especial por el constituyente al conferir la habilitación legislativa.

g) Asunto diferente al examinado precedentemente es el del sometimiento del Presidente de la República, en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas de modo excepcional por el constituyente, al resto de las previsiones normativas de la Carta, que no han sido objeto de regulación especial en estos asuntos. Por no mediar regulación especial en contrario, y por no estar en la voluntad del constituyente que las confiere otra idea al respecto, se aplica la norma general de la continuidad y de la vigencia suprema de la Carta, como fundamento de validez material de las normas jurídicas jerárquicamente inferiores, como son los decretos leyes.

Así las cosas, salvo lo que se advierte en materia de trámite y de forma, la norma acusada también debe ser objeto de control de constitucionalidad por los restantes aspectos materiales previstos en el Estatuto Superior.

Tercera. Los Requisitos Formales y su Cumplimiento

a) El Carácter Transitorio de las Disposiciones Acusadas.

Se observa que las disposiciones acusadas están sometidas al régimen temporal, de carácter transitorio, ordenado por el Constituyente que confirió las facultades extraordinarias, ya que

el artículo primero (1o) del Decreto 2651 del veinticinco (25) de noviembre de mil novecientos noventa y uno ordena la vigencia de los mismos sólo por el término de cuarenta y dos (42) meses; además la entrada en vigor o la operancia de aquellas disposiciones comenzó por expresa disposición de su artículo sesenta y dos (62), el día diez (10) de enero de mil novecientos noventa y dos (1992), todo lo cual significa que la acusada, como norma transitoria expedida en ejercicio de especiales facultades extraordinarias, sólo podrá tener operancia y regirá entre el 10 de enero de 1992 y el 10 de julio de 1995.

Cumple así los artículos 39 y 59 con el especial requisito de la transitoriedad que exige el artículo 5o. transitorio de la Carta de 1991 y al que se hace referencia en esta providencia, como uno de los requisitos formales que deben ser objeto de control de constitucionalidad por esta Corporación, en estos casos especiales.

b) El trámite previo ante la Comisión Especial Legislativa.

Esta Corporación advierte, como lo hizo más arriba, que el proyecto de decreto al cual pertenece la norma cuya constitucionalidad se acusa, debió ser presentado ante la Comisión Especial Legislativa, creada ex-profeso por la Asamblea Nacional Constituyente, entre otros fines, con el propósito de servir de órgano de control jurídico-político del desarrollo de algunas disposiciones de la Carta Fundamental de 1991.

Ahora bien, del examen de los actos contenidos en la Gaceta Legislativa, órgano de publicidad de los actos de aquella Corporación, se encuentra que este requisito fue cumplido con exactitud, pues el correspondiente proyecto presentado, no fue improbadamente conforme lo señala la norma transitoria; en estas condiciones bien podía ser expedido por el Presidente de la República.

c) El Término Especial para el ejercicio de las Facultades Extraordinarias.

Examinada en detalle la institución especial de la habilitación legislativa extraordinaria que permitió la expedición de la norma acusada, se advierte que el Constituyente, atendiendo al principio fundamental de la doctrina del Estado de Derecho que impone la separación funcional y orgánica de poderes, en su relación con el principio operativo de carácter constitucional, según el cual, en ciertas condiciones especiales y excepcionales, se admite la posibilidad limitada en el tiempo y por las materias, de conferir Facultades Extraordinarias de

carácter estrictamente legislativo en cabeza del Poder Ejecutivo, otorgó la habilitación contenida en el Literal e) del Artículo Transitorio 5o. de la nueva Carta Fundamental, contraída hasta el día en que se instalara el Congreso elegido el veintisiete (27) de Octubre de 1991, lo cual debía ocurrir, como en efecto ocurrió, el primero (1o.) de Diciembre de ese mismo año.

Desde este punto de vista, se tiene que el Constituyente señaló como límite temporal para expedir los decretos que desarrollaran las facultades otorgadas en el artículo 5o. transitorio de la Carta, el día 1o. de Diciembre de 1991; así las cosas, el Decreto 2651 de 1991 debió expedirse antes de la citada fecha, so pena de ser declarado Inexequible por extralimitación de los requisitos formales especiales de origen constituyente. Empero, como se advirtió más arriba, el Decreto 2651 de 1991 fue expedido el día 25 de noviembre de dicho año, dentro del límite temporal advertido, y por tal razón no resulta contrario a la Carta Fundamental.

Cuarta. La Precisión de las Facultades Conferidas y su Ejercicio Conforme a la Constitución.

I. La Descongestión de los Despachos Judiciales.

La Corte encuentra que el límite material establecido por el constituyente, en el caso de que tratan las facultades conferidas en el literal e) del artículo transitorio de la Carta, es el de la expedición de las disposiciones legales transitorias, que sin contrariar el ordenamiento superior, permitan alcanzar la “descongestión” de los despachos judiciales en todo el territorio nacional.

En consecuencia, cabe examinar si por el aspecto del contenido de las disposiciones acusadas, el ejecutivo desconoció, tanto el límite material de la habilitación extraordinaria, como las restantes disposiciones de la Carta que tienen carácter permanente y son de aplicación ineludible.

En verdad, el término “descongestión” no expresa un enunciado normativo que conduzca prima facie a una proposición jurídica clara, específica y directa, que asegure inmediatamente su entendimiento interpretativo, o que contenga una hipótesis limitada a una sola alternativa de regulación legislativa extraordinaria; empero, a juicio de la Corte, resulta que en este caso el Constituyente confirió un conjunto amplio pero preciso de

competencias sobre el funcionamiento de los despachos judiciales, que comprenden diferentes posibilidades de regulación legislativa dentro del marco de la finalidad advertida, que exigen el juicioso examen de esta Corporación para su cabal entendimiento.

Así las cosas, en primer término se tiene que “descongestionar” significa, en el lenguaje corriente y ordinario predicable de las cosas de común ocurrencia, la disminución o el control del flujo y de la concurrencia o la aglomeración anormal o excesiva de una sustancia o de algunos objetos presentes en un cuerpo o entidad determinados, lo que no se acompasa con el funcionamiento de estos y enerva el desarrollo de sus tareas.

No obstante lo anterior, se tiene que dicho flujo anormal no solo se mide en términos de cantidad o de volumen, sino también del ritmo, de la velocidad o del contenido de la sustancia presente en el cuerpo o entidad de que se trata, siendo así que la demora en evacuar o en hacer circular aquella conduce a la congestión, y su circulación normal o la presencia del flujo continuado de la misma, gracias a distintos factores internos o externos, significa e implica la “descongestión”.

Dicha observación de carácter gramatical y práctico debe ser acompasada, en el caso del examen judicial de la norma que sirve de fundamento para la expedición de las disposiciones acusadas, con otros elementos que atiendan a la voluntad del Constituyente, a la naturaleza de las cosas que se quieren regular y a la experiencia racional, so pena de no comprender sus verdaderos alcances.

En este sentido cabe recordar que las condiciones de atraso y de lentitud de la función judicial causada por el evidente congestionamiento de los despachos judiciales, estuvieron en la base de los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente que se reunió en el año de 1991 y elaboró la Carta Fundamental, y que las causas de dicha congestión obedecían a múltiples razones de orden técnico, social, y económico, así como a determinadas condiciones de rigorismo en la regulación de la vida de los colombianos, dentro de las que se encontraban las previsiones procedimentales ante los despachos judiciales, como es el caso de las materias de que se ocupan las disposiciones acusadas.

II. El Artículo 39

En primer término, obsérvese que el artículo 39 señala que en todas las audiencias y

diligencias se utilizará el sistema de grabación magnetofónica, salvo que el despacho carezca de los elementos necesarios y las partes no los proporcionaren; se trata de una disposición que desde el punto de vista práctico ha sido objeto de reparos similares a los propuestos por el actor, puesto que buena parte de los despachos del país carecen de los medios suficientes para poner en ejecución esta medida por la falta de las apropiaciones correspondientes en la administración. Empero, esta crítica no supera los simples juicios de adecuación y disposición de los recursos económicos, sin llegar a fundamentar un verdadero reparo de constitucionalidad que sea atendible por la Corte. Lo saludable sería desde el punto de vista práctico que los órganos competentes de la Administración Pública y el Consejo Superior de la Judicatura, dispusiesen los recursos adecuados para tal fin.

Además, se destaca por el actor que los términos señalados por el legislador para efectos de levantar la transcripción de las diligencias y de las audiencias, y para que aquella sea suscrita por el juez y por las partes, es demasiado largo hasta el punto de que comprende periodos más extensos que los señalados por las normas anteriores, que regulan el desarrollo de las diligencias y de las audiencias.

En lo que no se repara por el actor es que la posibilidad de la aplicación de esta disposición comprende diligencias distintas de las audiencias y puede utilizarse también para efectos de otras prácticas judiciales, como inspecciones, recepción de testimonios o declaraciones; además, téngase en cuenta que la descongestión que se busca obtener pretende superar los obstáculos y la obstrucción generada por la necesaria intermediación del juez y del despacho en las horas de atención al público. Con la norma acusada se evita la aglomeración de personas y la demora natural del proceso mecanográfico inmediato en la actuación, lo cual desde todo punto de vista distrae y retarda la atención del juez en relación con los asuntos diarios.

La experiencia racional enseña que con el sistema de transcripción mecanográfica inmediata, no se puede definir con prontitud la evacuación de las actuaciones y se presentan notorias alteraciones y aplazamientos por la congestión obvia. Igualmente el acarreo y traslado de los elementos de transcripción cuando se trata del desplazamiento del despacho, significa la presencia de elementos que patrocinan la congestión y obstaculizan la actuación.

Igualmente, con dicho elemento técnico se puede programar con mayor certeza el tiempo de

duración de las actuaciones a evacuar en la jornada. No se trata de resolver siempre y sobre la marcha respecto de la cuestión planteada y bajo la competencia del juez, sino de facilitarle a éste la prudente y programada atención en el adelantamiento de las diligencias que se acumulan en los despachos y no hacer depender la práctica de las mismas, del natural y más lento proceso de levantamiento de los dictados y de las intervenciones sobre la marcha, en el tradicional sistema manual de escritura o del mecanográfico trabajo de copia.

El juez y las partes no dependen de la marcha del escribiente y pueden con suficiente agilidad pasar de un punto a otro o de una actuación a otra con mayor rapidez; en este sentido la Corte encuentra que la norma acusada en verdad contribuye a facilitar la labor ordenada y sistemática del despacho judicial y, en el peor de los casos, facilita la racionalidad en la organización del trabajo interno. Por este motivo contribuye a la descongestión y no resulta contraria a la Carta, en punto al debido ejercicio de las facultades extraordinarias.

III. El Artículo 59

A) Por lo que hace a lo dispuesto por el artículo 59 del Decreto 2651 de 1991, que también se acusa, esta Corporación encuentra que en verdad asiste razón al actor en el argumento según el cual, la suspensión que se ordena de las disposiciones contenidas en los artículos 18 a 21 de la Ley 23 de 1991, en vez de contribuir a la “descongestión” de los despachos judiciales, lo que constituye la finalidad y el límite material de las facultades extraordinarias con base en las cuales se expidió el mencionado decreto, patrocina y conduce a la evidente acumulación de negocios en los Juzgados, contrariando el sentido de las facultades conferidas por el Constituyente de 1991, en el artículo transitorio 5o. literal e) de la Carta.

Lo cierto es que la suspensión de los artículos mencionados, conduce a que los asuntos a los que se refiere el Capítulo Segundo de la Ley 23 de 1991, que según lo dispuesto en ella debían estar en manos y bajo el conocimiento de las autoridades de tránsito, sean tramitados integralmente por las vías ordinarias ante los despachos de los jueces civiles y penales, desbordando el sentido y la finalidad de la citada Ley, y congestionando en buena medida las labores judiciales de los despachos.

B) De otra parte, observa la Corte que los artículos 18 a 21 de la Ley 23 de 1991 (marzo 21), “Por medio de la cual se crean mecanismos para Descongestionar los Despachos Judiciales, y

se dictan otras disposiciones”, ordenan la modificación de los artículos 236, 251 y 252 del Código Nacional de Tránsito Terrestre y derogan los artículos 105 y 106 de la Ley 33 de 1986; además, se tiene en cuenta que en aquellas disposiciones se reiteró la competencia que sobre el conocimiento de las infracciones contravencionales han venido ejerciendo las autoridades de tránsito, y se agregó la de conocer de las resoluciones en las que se condena el pago de perjuicios. Igualmente en las disposiciones hasta ahora suspendidas, se estableció el procedimiento de la conciliación, para poner fin a la actuación contravencional, y la facultad de condenar al responsable al pago de los perjuicios en concreto por medio de un procedimiento especial de liquidación de los mismos.

Observa la Corte Constitucional que al respecto de las mencionadas disposiciones de la Ley 23 de 1991, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, tuvo oportunidad de pronunciar fallo de mérito en el que encontró que las partes examinadas de aquellas normas resultan conformes a la Constitución Nacional de 1991. (Sentencia No. 02 de enero 23 de 1992. M.P. Dra. María Cristina Rozo de Chahín). En efecto en aquella oportunidad la Corte Suprema de Justicia señaló que:

“.. unificar en una sola autoridad y mediante el adelantamiento de un solo proceso, la función de determinar la existencia de la falta de tránsito y su responsable, tanto como la entidad del daño causado y la condena al pago de perjuicios, constituye un sistema ágil para el trámite de procesos de esta índole, además de cumplir con el objetivo que debe regir la administración de justicia cual es el de que ésta sea pronta, eficaz y oportuna, pues, como lo afirma la señora Viceprocuradora, “esa dualidad de competencia (autoridad de tránsito-autoridad judicial) por la que en una se definía la existencia de la falta y su responsable, y en la otra se determinaba el daño ocasionado y sus consecuencias reparatorias o indemnizatorias, determinaban la complejidad o dilación en los trámites judiciales, y entrañaba para los afectados la disyuntiva de no demandar o asumir los costos temporeoeconómicos de procesos lentos, que a la postre se traducían en verdadera denegación de justicia.”

Además, en el mismo fallo, la mencionada Corporación en funciones de órgano de control de constitucionalidad, señaló que la conciliación en materia de los daños causados que se puede adelantar ante los despachos de las autoridades de tránsito, corresponde a las finalidades de la descongestión de los despachos judiciales dentro del programa del Estado de

desjudicializar las conductas por virtud de la composición de intereses. También, en este sentido señaló la Corte Suprema de Justicia que:

“Los incisos acusados de este mandato legal (art. 20 Ley 23 de 1991) consagran que cuando se trata de daños ocasionados a vehículos, inmuebles, muebles o animales, en la misma resolución que imponga la sanción se debe condenar al responsable al pago de los perjuicios en concreto, para lo cual el inspector procederá a liquidarlos de acuerdo con el procedimiento señalado en los incisos 1o. y 2o. del artículo 50 del Código de Procedimiento Penal, lo que, según el demandante, viola el debido proceso y el derecho de defensa al no permitir que se pueda reclamar contra otras personas responsables directos o indirectos que lo son solidariamente conforme a los artículos 2347 y 2356 del Código Civil.

“El planteamiento que esgrime el actor para sustentar la petición de inexecuibilidad carece de solidez, por cuanto el citado artículo 20 es claro en disponer con carácter imperativo, que quien resulte directamente responsable de la contravención a las normas de tránsito, deberá ser condenado por la autoridad competente al pago de los perjuicios que ocasione con su conducta. Así las cosas, siempre que existe responsabilidad directa en la infracción, quien haya incurrido en ella quedará obligado a indemnizar el daño.

“Ciertamente, que el precepto en mención no prevé que durante la actuación contravencional pueda reclamarse contra otras personas que estén obligadas a responder solidariamente por los perjuicios causados, en virtud de relaciones jurídicas de orden legal o contractual con el infractor y no cabe hacer interpretación extensiva de la competencia asignada a los funcionarios de tránsito para decidir sobre la responsabilidad de terceros, dado que en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional, la atribución de funciones de carácter jurisdiccional a las autoridades administrativas es excepcional y debe referirse a materias precisas. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la disposición acusada en ningún momento prohíbe o impide que el asunto pueda someterse a la jurisdicción ordinaria para obtener la definición de la responsabilidad civil que pueda corresponder a otras personas, con fundamento en la resolución que dicte la autoridad de tránsito, si quien sufre la condena no satisface espontáneamente el valor del perjuicio inferido.

“De tal manera que debe desestimarse el argumento expuesto por el actor, conforme al cual, el artículo 20 desconoce los postulados del debido proceso, que tutela nuestro ordenamiento

constitucional como uno de los derechos fundamentales del individuo, pues ninguna transgresión a ellos puede derivarse simplemente del hecho de que para efectos de resolver los casos de responsabilidad indirecta deba acudir a la jurisdicción ordinaria.

“Ahora bien, el inciso primero del artículo que se estudia no confunde la responsabilidad por violación de una norma de tránsito con la civil extracontractual originada en un accidente automovilario, porque, como se dejó expresado, allí sólo se establece que en un mismo acto, que es la resolución en la que se imponga la sanción, condene al responsable al pago de los perjuicios en concreto, evitando de esta forma y para esos efectos, el adelantamiento de procesos independientes y ante autoridades distintas, como ocurría en la legislación antes vigente”.

“Para finalizar y en cuanto atañe a la liquidación de perjuicios, ésta se debe efectuar conforme a lo que establece el artículo 50 del Código de Procedimiento Penal en sus incisos primero y segundo, que autorizan la intervención de peritos cuando el asunto sea complejo y remiten a los artículos 106 y 107 del Código Penal en caso de perjuicios materiales o morales no valorables pecuniariamente; no advierte la Corte cómo puedan infringir la normatividad constitucional, además de que el actor simplemente aduce un argumento de pura conveniencia mas no de constitucionalidad como procede en acciones de esta índole”

C) En este sentido, tal y como se advirtió más arriba, encuentra la Corte Constitucional que en el caso de las competencias que regula la Ley 23 de 1991, en la parte pertinente suspendida por la norma acusada, se prevén disposiciones especiales que señalan el alcance y la naturaleza de las atribuciones y los procedimientos aplicables para la definición de la responsabilidad del causante del daño y la condena al pago de los perjuicios ocurridos con ocasión del accidente de tránsito, lo mismo que mecanismos como el de la conciliación, que conducen a la descongestión de los despachos, mientras que el artículo 59 del Decreto 2651 de 1991, por el contrario, impide que se cumplan aquellos cometidos de descongestión de los despachos judiciales. Así, la disposición acusada resulta contraria al ámbito material de las facultades concedidas por el Constituyente, y lo que procede en esta oportunidad es la declaratoria de su inexecutableidad.

D) En cuanto hace al cargo formulado por el actor, se observa que en materia de los vínculos obligacionales entre los perjudicados, los responsables de los perjuicios y los terceros

llamados a responder civilmente en caso de accidentes de tránsito por razones de orden legal o contractual, si quien sufre la condena no satisface espontáneamente el valor del perjuicio inferido, se hicieron algunos reparos relacionados con la conveniencia de las normas suspendidas y que estos fueron tenidos en cuenta por el legislador extraordinario al momento de decretar la suspensión de las mencionadas disposiciones.

Las normas de la Ley 23 de 1991, que regulan las competencias de las autoridades de tránsito para efectos de definir por conciliación las responsabilidades que se desprenden del accidente vehicular, no se pueden aplicar cuando se trate de terceros llamados a responder civilmente y que pretendan desligarse de aquella, dada la naturaleza de la controversia que se suscita y la falta de competencia expresa de los mencionados funcionarios de tránsito, tal y como bien lo definió la Corte Suprema de Justicia en la sentencia que se transcribe más arriba.

Ante la imposibilidad de adelantar ante aquellos funcionarios las correspondientes diligencias de solución de la controversia sobre los vínculos obligacionales y las relaciones civiles de orden legal o contractual entre las personas involucradas en el asunto y las llamadas a responder solidariamente por los perjuicios causados, éste debe tramitarse por separado ante la jurisdicción ordinaria para obtener la definición de la responsabilidad civil que pueda corresponda a otras personas, con fundamento en la resolución que dicte la autoridad de tránsito; empero esto no comporta lo que el actor llama “una evidente congestión” en los despachos judiciales y, por el contrario, estima la Corte que el acudir a la jurisdicción ordinaria para aquellos aspectos del asunto, es una solución adecuada y racional que no congestiona sino que agiliza el funcionamiento de los Juzgados, pues a ella se arriba después de agotadas las instancias de conciliación en el ámbito de las competencias administrativas y previa la definición de la responsabilidad del autor, del daño y el monto de los perjuicios, quedando por determinar en el aspecto examinado, el vínculo que comprenda al tercero.

Así las cosas, se encuentra que en el Capítulo Segundo de la Ley 23 de 1991, existe una solución racional sobre este punto, y que la suspensión de aquellas regulaciones ordenada por la norma que se examina, resulta extraña al ámbito de las facultades extraordinarias conferidas en cuanto no permite la descongestión de los despachos judiciales, y se opone a una sana disposición de las competencias de los administradores de justicia y a la colaboración de las mencionadas autoridades a las que se les encarga de determinadas

funciones jurisdiccionales.

D E C I S I O N :

R E S U E L V E :

Primero.- DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 39 del Decreto 2651 de 1991.

Segundo.- DECLARAR INEXEQUIBLE el artículo 59 del Decreto 2651 de 1991.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General