

C-513-92

Sentencia No. C-513/92

PROCESO DE CONSTITUCIONALIDAD-Concepto de Expertos

El concepto del experto nada decide, nada define; apenas ilustra o complementa y deja a salvo la plena autonomía de la Corte para decidir. Frente a ese juicio que efectúa la Corte Constitucional, los aspectos materia del dictamen son únicamente de hecho, es decir, aquellos relacionados con elementos sobre los cuales habrá de recaer el fallo pero que no pueden confundirse con el análisis jurídico reservado a la Corte; no atañen a su fundamentación constitucional ni a la inferencia jurídica sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma sujeta a su control.

Ref.: Expediente D-042

Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Invitación a entidades públicas, organizaciones privadas y expertos en los servicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

Actor: ISMAEL HERNANDO AREVALO GUERRERO.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., mediante acta del diez (10) de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

#### I. ANTECEDENTES

El ciudadano ISMAEL HERNANDO AREVALO GUERRERO, en ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, pide a la Corte que declare inexecutable el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Cumplidos como están todos los trámites y requisitos que contempla el propio Decreto mencionado, entra la Corte a decidir sobre la demanda incoada.

La norma acusada dice:

“DECRETO NUMERO 2067

(Septiembre 4 de 1991)

Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el

artículo Transitorio 23 de la Constitución Política y surtido el trámite ante la Comisión Especial creada por el artículo 6º transitorio de la Constitución Política,

DECRETA :

-----

Artículo 13.- El Magistrado Sustanciador podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito, que será público, su concepto sobre puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo. La Corte podrá, por mayoría de sus asistentes, citarlos a la audiencia de que trata el artículo anterior.

El plazo que señale el Magistrado Sustanciador a los destinatarios de la invitación no interrumpe los términos fijados en este Decreto.

El invitado deberá, al presentar un concepto, manifestar si se encuentra en conflicto de intereses”.

### III. LA DEMANDA

El actor fundamenta su petición en los siguientes argumentos:

1. Entre los artículos de la Carta relativos a la Jurisdicción Constitucional no hay ninguna norma que autorice a la Corte Constitucional para hacer invitaciones a personas para que expongan conceptos por escrito, ni tampoco para citar a dichos invitados a audiencia.
2. La importancia de las decisiones de la Corte Constitucional (artículo 241 de la Constitución Política) “no permiten situaciones que riñen con la formalidad de los actos”.
3. La posibilidad de “toda persona” (Sic) para intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otras personas, son “los únicos casos en los cuales se permite la intervención de terceros dentro de un juicio o actuación ante la Corte Constitucional”.
4. Las invitaciones previstas en el artículo acusado no son otra cosa que “pedir a estas personas que a manera de jueces ad hoc den un fallo adelantado”, lo cual, según el demandante, desnaturaliza la función del ponente, quien debe tener la capacidad necesaria para elaborar un proyecto sin necesidad de conceptos emitidos por terceras personas.

### IV. DEFENSA DE LA NORMA ACUSADA

En la Secretaría de la Corte se recibió un escrito firmado por HERMINSO PEREZ ORTIZ, quien actúa a nombre del Ministerio de Justicia, orientado a la defensa del precepto impugnado.

Allí se afirma que la norma legal sometida al estudio de la Corte es una forma de realizar el principio fundamental de publicidad que se predica de los juicios de constitucionalidad y que corresponde, además, a una oportunidad para hacer efectiva la obligación cívica de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia (artículo 95, numeral 7, de la

Constitución); que el Decreto 2067 de 1991 es el marco idóneo para establecer y regular un institución pura y típicamente procedimental como la que consagra el artículo acusado y que éste, lejos de vulnerar los postulados constitucionales es un desarrollo necesario de los mismos.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR

Mediante oficio número 21 del 21 de mayo de 1992, el Procurador General de la Nación emitió concepto mediante el cual solicitó a la Corte Constitucional que declare exequible la disposición demandada.

Tras sustentar la competencia de la Corte en el numeral 5º del artículo 241 de la Carta Política, el Jefe del Ministerio Público analiza los alcances del artículo Transitorio 23 Ibidem y concluye que en él se facultó al Presidente de la República para expedir un régimen procedimental en asuntos de constitucionalidad que atendiera los fines previstos en el mismo Estatuto Supremo, entre ellos el de garantía de los derechos y deberes, la aplicación del debido proceso a toda clase de juicios y actuaciones y el respeto al derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Señala que la naturaleza jurídica de esta norma habilitante difiere sustancialmente de la autorización conferida al Gobierno Nacional en el literal c) del artículo 76 del Acto Legislativo Nº 1 de 1968, “en razón de que en el primer caso se facultó directa y extraordinariamente al Presidente de la República para que en el término de dos meses dictara el Decreto Legislativo, mientras que para el segundo caso, el Constituyente otorgó una potestad reglamentaria residual, ya que el Gobierno solo podía expedir el Decreto, mientras que el propio legislador no lo hiciera”.

En cuanto a la norma impugnada, el concepto fiscal sostiene que se ajusta a la Constitución desde el punto de vista de la temporalidad, por cuanto el Decreto 2067 fue expedido dentro del término que señalaba la norma habilitante.

Sostiene que, interpretando armónicamente el artículo 50 y la disposición demandada del Decreto 2067 de 1991, se infiere que el invitado procesal no puede rehusarse a colaborar con la justicia si se trata de una entidad pública, en tanto que para los particulares la invitación no es obligatoria.

Expresa el Procurador que resulta equivocado concluir, como lo hace el demandante, que los invitados procesales sean jueces ad-hoc pues sus conceptos no afectan la imparcialidad del Magistrado, a quien corresponde definir los puntos relevantes para la elaboración del concepto.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia

Esta Corporación deriva su competencia para fallar de manera definitiva sobre el asunto de constitucionalidad en referencia del artículo 241, numeral 5, de la Carta Política, habida cuenta de la naturaleza del Decreto 2067 de 1991, definida en el artículo Transitorio 23 Ibidem, como bien lo señala el Procurador General en su concepto.

En efecto, el Decreto mencionado tiene fuerza de ley, ya que corresponde al ejercicio de facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en forma directa por la Asamblea Nacional Constituyente. Esa jerarquía normativa se halla expresamente reconocida por la disposición constitucional transitoria cuando estatuye que en todo tiempo el Congreso podrá derogar o modificar las normas así establecidas.

## 2. La norma demandada

### a. Materia de los conceptos emitidos por expertos

El artículo objeto de acción pública se limita a facultar al Magistrado Sustanciador para invitar a personas públicas o privadas, o a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, en orden a obtener de ellas su concepto escrito sobre aspectos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo.

Se trata apenas de facilitar la obtención de elementos de juicio, informaciones y evaluaciones que puedan requerirse para la mejor preparación de la ponencia que se llevará al estudio de la Corte.

Conviene a la mejor ilustración del Magistrado la facultad de obtener y de incorporar formalmente al proceso el apoyo de expertos en análisis y escrutinios referentes a tópicos que pertenecen a disciplinas especializadas o que requieren una cierta preparación académica o determinados niveles de experiencias que, sin ser en principio de índole propiamente jurídica o sin integrar el campo específico del Derecho Constitucional, inciden en la formación de conceptos útiles o necesarios para resolver el punto que habrá de definir la Corporación.

Es claro que la norma no alude primariamente a la solicitud de conceptos jurídicos, salvo casos excepcionales relativos a materias altamente especializadas, ni a puntos de índole constitucional sub-exámene -así, por ejemplo, el referente a si una norma demandada es o no exequible- pues se comprende que ellos son precisamente los que habrán de aportar tanto el Magistrado conductor como la Corporación en pleno. Esta es la función propia de la Corte Constitucional y mal podrían los integrantes de ella, como lo sugiere el demandante, abdicar de su ejercicio, dejándola en manos de otras entidades públicas o de particulares.

Ello no significa que al estudio de constitucionalidad que compete a la Corte sean ajenas las especialidades jurídicas distintas del Derecho Constitucional, ya que la índole de las cuestiones que se pueden suscitar en esta clase de procesos es muy variada como quiera que los asuntos objeto de las normas sometidas a examen también lo son. De allí que, según lo dispone el artículo 239 de la Carta Política, en la integración de la Corte Constitucional se atenderá a un criterio de designación de magistrados pertenecientes a diversas especialidades del Derecho. Esa composición multidisciplinaria garantiza que la aproximación a los temas de los cuales conoce la Corporación tendrá distintas perspectivas y facilitará una comprensión más amplia del asunto tratado.

Debe resaltarse que se trata de conceptos, no del señalamiento de soluciones, pues al invitado no corresponde función pública y, menos aún, la propia de la Corte, cual es la de resolver acerca del conflicto constitucional planteado. El concepto del experto nada decide,

nada define; apenas ilustra o complementa y deja a salvo la plena autonomía de la Corte para decidir.

Frente a ese juicio que efectúa la Corte Constitucional, los aspectos materia del dictamen son únicamente de hecho, es decir, aquellos relacionados con elementos sobre los cuales habrá de recaer el fallo pero que no pueden confundirse con el análisis jurídico reservado a la Corte; no atañen a su fundamentación constitucional ni a la inferencia jurídica sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma sujeta a su control.

Las materias susceptibles de consulta con las entidades o personas a quienes llame el Ponente como invitadas al proceso son todas aquellas que, por su especialidad o complejidad, escapen al ámbito de conocimientos o de formación de aquél, como sería el caso de estudios técnicos o científicos necesarios para sustentar la decisión, o de proyecciones, datos, estadísticas o definiciones cuyo conocimiento o análisis -en el área de dominio del experto- pueda ser aconsejable para que la proyección del fallo se sustente, sin errores de apreciación, en los principios que rigen la materia confiada al estudio de la Corte.

Esta Corporación no puede compartir las apreciaciones del demandante en el sentido de que el artículo 241 de la Constitución agote íntegramente la materia relativa a los procedimientos y trámites que deban seguirse en los asuntos de constitucionalidad, pues ello significaría negar al legislador toda posibilidad de injerencia sobre el particular contra el expreso texto de la misma disposición constitucional, que establece: “los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán reguladas por la ley conforme a las siguientes disposiciones...” (Subraya la Corte).

Por razón del tránsito constitucional, las disposiciones legislativas a que se refiere el precepto en cita no fueron expedidas por el Congreso y fue necesario que el Constituyente otorgara facultades extraordinarias al Jefe del Estado para expedir las primeras normas relativas al régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban adelantarse ante la Corte Constitucional, las cuales están hoy contenidas en el Decreto 2067 de 1991, expedido por el Presidente de la República en desarrollo del ya aludido artículo 23 Transitorio de la Carta Política.

Dentro de ese régimen no era de extrañar que se plasmaran, además de los pasos que deben seguirse en esta clase de procesos y de las reglas que observarán la Corte y sus magistrados al cumplirlos, las posibilidades de acudir a medios procesales idóneos para el más amplio y ponderado conocimiento de los asuntos sometidos a su decisión.

Por otra parte, la circunstancia de que la Constitución consagre directamente la posibilidad de participación de todo ciudadano en tales procesos, para impugnar o defender la constitucionalidad de las normas sub-examine, en modo alguno implica que, como lo piensa el actor, sean estas las únicas posibilidades de intervención de personas, organismos o entidades dentro del juicio correspondiente. Al respecto debe recordarse el carácter eminentemente público de la acción de inconstitucionalidad y los intereses, también públicos, que están en juego cuando se trata de definir con efectos erga omnes la exequibilidad de uno de los actos enunciados en el artículo 241 de la Constitución. De allí que, fuera de la invitación a expertos, que puede formularse en desarrollo de la norma acusada, esté permitido al Magistrado Ponente, sin violar la Constitución y, por el contrario,

haciendo efectivos los propósitos de la democracia participativa por ella buscados, auscultar las opiniones y criterios que sobre el tema en estudio tienen las universidades, los sindicatos, los gremios, las asociaciones de profesionales, de productores o usuarios de bienes y servicios afectadas en una u otra forma por las normas sujetas a la decisión de la Corte, o que hayan efectuado estudios o cuenten con información que pueda contribuir a la mejor instrucción del proceso.

A lo dicho debe añadirse que, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 95, numeral 7, de la Constitución, es deber de la persona y del ciudadano “colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia”, siendo claro que el concepto rendido por un experto sobre determinados puntos de incidencia en el proceso constitucional no representa un desplazamiento de la responsabilidad judicial que compete a los miembros de la Corte sino una cooperación con ella, respecto de resoluciones del más alto interés público.

#### b) No interrupción de los términos judiciales

Aunque el demandante no formula glosa alguna de inconstitucionalidad, aparece acusado también el inciso 2º del artículo en comentario, a cuyo tenor el plazo que señale el Magistrado Sustanciador a los destinatarios de la invitación no interrumpe los términos fijados en el Decreto 2067 de 1991.

Debe anotarse a ese respecto que la disposición impugnada no hace otra cosa que reiterar el carácter perentorio de los términos conferidos a la Corte, a cada uno de sus magistrados y a la Secretaría General, así como a la Procuraduría General de la Nación, para el cumplimiento de las funciones que les corresponde desempeñar dentro de los procesos de constitucionalidad.

El principio de estricto acatamiento a los términos procesales ha sido proclamado por regla general en el artículo 228 de la Constitución Política y se aplica con mayor razón a los asuntos de competencia de esta Corte, dada su excepcional trascendencia.

Dentro de esos criterios, la posibilidad de invitar a expertos para que concurran al proceso aportando elementos de juicio de interés para la decisión, debe enmarcarse dentro del sentido que la invitación misma tiene: no se trata de un momento procesal obligatorio e insustituible ni de un requisito “sine qua non” para que el Magistrado Sustanciador elabore la ponencia o para que la Sala Plena proceda a resolver, sino de una opción que tiene a su alcance el Magistrado para acopiar informaciones o criterios, orientados a llevar al juez de constitucionalidad un convencimiento mejor fundamentado sobre el asunto en que consiste el fallo.

Por tanto, cada Magistrado en el caso concreto y bajo la perspectiva de lo que mejor contribuya al indicado propósito en el tema de su responsabilidad, facilitará las condiciones más propicias para que, si requiere conceptos o experticios, los haga llegar al proceso sin necesidad de adicionar, modificar o interrumpir los términos normales.

Eso nada tiene de contrario a la Carta Política y más bien tiende a preservar su efectivo imperio.

### c) Conflicto de intereses

Es lógico que la presentación de un concepto ante la Corte Constitucional en relación con determinado tema que será objeto de fallo por la misma, fuera de representar una distinción para quien es invitado o consultado, significa la posibilidad de influir, en mayor o menor grado, en la apreciación que puedan formarse los magistrados sobre el punto objeto de dictamen y, por ende, así el concepto no se acoja -pues no obliga a la Corte- podría repercutir en la decisión final.

Así las cosas, una persona interesada en el sentido del fallo vería interferida su independencia e imparcialidad en torno a la materia consultada y podría encontrarse ante la disyuntiva que de allí surge, entre emitir un concepto que luego pueda ser tachado de parcial y negarse a rendirlo, privando a la Corporación de un enfoque autorizado que pudiera ser útil.

De ahí la necesidad de una total transparencia en la emisión de estos conceptos, la cual únicamente puede lograrse si la Corte conoce de antemano el eventual conflicto de intereses en que pueda hallarse la persona o entidad a la cual acude para ampliar sus elementos de juicio sobre aspectos relevantes del proceso.

Como es imposible que, salvo los casos de público y general dominio, la Corte posea la entera certidumbre de que el invitado procesal no se halla en la situación descrita, la norma demandada consagra en cabeza de éste la responsabilidad de manifestarlo, en forma tal que los magistrados tengan plena conciencia de la situación concreta y tomen las aseveraciones del invitado dentro de un esquema de valoración crítica de la prueba aportada.

El invitado que no cumpliera con esta perentoria obligación estaría asaltando la buena fe de la Corporación, y tendría que correr con las consecuencias legales de esa actitud, a todas luces desleal.

La Corte considera que, lejos de vulnerar la Constitución Política, esta exigencia encaja dentro del principio general de la buena fe (artículo 83 C.N.) y contribuye a la autonomía e imparcialidad de las decisiones que se adopten (artículo 228 C.N.).

Así, pues, la norma acusada no viola los preceptos aludidos por el actor ni otros de la Constitución Política.

Las consideraciones que anteceden son suficientes para declarar ajustado a la normativa superior el precepto acusado.

### VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, previo concepto del Procurador General y administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE, por no ser contrario a la Constitución Política, el artículo 13 del

Decreto 2067 de 1991.

Cópiese, comuníquese al Gobierno Nacional, publíquese 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

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO      FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General