

C-607-92

Sentencia No. C-607/92

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Vicios de Forma

Se trata de una demanda por vicios de forma en la expedición de la Ley 1a. de 1992. Allí mismo se aprecia que los vicios de procedimiento fueron debidamente subsanados. Por tanto, desde el punto de vista formal, la Ley 1a. de 1992 ha sido debidamente expedida y es en consecuencia conforme con la Constitución, por lo cual esta Corporación declarará su exequibilidad.

LEY-Trámite/DEBATE-Días calendario

El Reglamento del Congreso de la República es aquí aplicable, a pesar de haber sido expedido con posterioridad a la disposición acusada, por ser en este caso el precepto anotado una norma interpretativa y porque su contenido es conforme con la Constitución.

PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL

La Corte Constitucional hace prevalecer el derecho sustancial sobre el derecho procesal, como lo ordena el artículo 228 de la Constitución, todo ello en el marco de un Estado social de derecho participativo -artículo 1° CP-, que tiene como fin esencial la efectividad de los derechos -artículo 2° CP-, en este caso el derecho a la participación política -artículo 40 CP-.

REF: Expedientes N° D-076 y D-114

Norma Acusada: Ley 01 de 1992

Actores: Hernán Antonio Barrero Bravo y Fernando Visbal Donado

Magistrado Sustanciador:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, D.C, diciembre catorce (14) de mil novecientos noventa y dos (1.992).

La Corte Constitucional de la República de Colombia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la demanda instaurada por los ciudadanos Hernán Antonio Barrero Bravo y Fernando Visbal Donado, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, radicadas con los N^o D-076 y D-114.

I. ANTECEDENTES

De las demandas

Se presentaron dos demandas independientes contra la Ley 1a. de 1992, por parte de los ciudadanos Hernán Antonio Barrero Bravo (proceso D-076) y Fernando Visbal Donado (proceso D-114).

Estas demandas fueron acumuladas y tramitadas conjuntamente, para ser decididas en esta Sentencia.

A continuación se resumen los principales argumentos de los actores:

1. Demanda de Hernán Antonio Barrero Bravo (proceso D-076):

Este ciudadano acusa de inconstitucional la Ley 1a. de 1992 por tener vicios de procedimiento en su formación, ya que no se respetaron los términos que la Constitución establece para el trámite de un proyecto de ley entre las comisiones de las cámaras y entre una y otra cámara.

Cita como transgredidos los artículos 145, 146, 157 y 160 de la Carta.

Más que ataques de constitucionalidad, el actor tiene dudas al respecto, de suerte que pide algunas pruebas y formula interrogantes a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de los tiempos procesales previstos para la elaboración de las leyes, así como sobre el quórum que hubo en las votaciones.

El actor, al igual que el anterior, afirma que la Ley sobre la juntas administradoras locales del Distrito Capital es inconstitucional porque posee vicios en su formación, como quiera que no se siguieron los términos que la Carta Política fija para la elaboración de las leyes.

Los artículos 157 numeral 1° y 160 de la Constitución son invocados a título de normas violadas.

A diferencia de la demanda anterior, aquí se ataca directamente la norma y se demuestra la ausencia del cumplimiento de los plazos fijados por la Carta para la elaboración de las leyes por parte del Congreso de la República.

En este sentido afirma que entre los primeros y segundos debates en cada cámara sólo “mediaron” cinco días hábiles y siete días corrientes; y entre una cámara y otra “transcurrieron” únicamente dos días, pues se descuentan los días de las vacaciones.

De la norma acusada

Los actores atacan en su integridad, y por vicios de forma en su expedición, la Ley 1a. del 28 de enero de 1992, “por la cual se provee a la organización y funcionamiento de las juntas administradoras locales, en el Distrito Capital”. La Ley aparece publicada en el Diario Oficial N° 40.307, del 28 de enero de 1992. No siendo motivo de ataque su contenido, se prescinde de su transcripción.

Del concepto del Procurador General de la Nación

El señor Procurador General “solicita a la H. Corte Constitucional declarar la de Ley 1a. de 1992, por vicios en su formación”.

En prueba de su afirmación, el Ministerio Público realiza las siguientes consideraciones:

Según el artículo 3° de la Constitución, dice la vista fiscal, los poderes constituídos, como el

Congreso, deben ejercer sus competencias en los términos que la Carta establece.

Y la Constitución dispone en el artículo 160 ciertos términos que deben cumplirse para la elaboración de una ley.

Ahora bien, en la elaboración de la Ley 1a. de 1992 no se respetaron dichos plazos, luego la norma es inconstitucional.

El Procurador concluye que “considera este Despacho que el desconocimiento de los términos constitucionales en el trámite de una ley, específicamente los contenidos en el artículo 160 de la Constitución Política, es defecto insubsanable”.

Sobre el quórum, por el contrario, el Ministerio Público sostiene que “tanto las sesiones de plenaria de Senado y Cámara contaron con quórum decisorio.

De la intervención ciudadana

Se presentaron en este proceso, en virtud del derecho a la intervención ciudadana en los procesos de constitucionalidad, de que trata el Decreto 2067 de 1992, los siguientes memoriales:

1. Carlos Espinosa Facio Lince, Presidente del Congreso de la República: solicita “se declare que es inepta (sic) la demanda presentada por el ciudadano Hernán Antonio Barrera Bravo; y solicito también se denieguen las peticiones de la demanda del ciudadano Fernando Visbal Donado, y se declare, en su lugar, que es constitucional la ley 1a. de 28 de enero de 1992”.
2. Manuel Humberto Lombana Losada, del Ministerio de Gobierno: pide a la Corte “se sirva declarar la CONSTITUCIONALIDAD de la norma demandada”.
3. José Farid Polanía Puentes de la Federación Comunal de Santa Fe de Bogotá, D.C.: afirma que “intervengo en el Proceso de la referencia a fin de defender la CONSTITUCIONALIDAD de la Ley 1 del 28 de enero de 1992”.

Del Auto de la Corte ordenando la corrección de los vicios de procedimiento

El día tres (3) de septiembre del año en curso la Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, decidió por unanimidad lo siguiente:

Primero: Declarar que existe un vicio de procedimiento en el proceso de expedición de la Ley 1a. de 1992 y que el mismo es subsanable en los términos del párrafo del artículo 241 de la Constitución.

Tercero: Devolver en consecuencia la Ley 1a. de 1992 a la Secretaría del Senado de la República para que reinicie y tramite válida e íntegramente el proyecto textual de la actual Ley 1a. de 1992, desde el primer debate en la comisión constitucional respectiva del Senado, exclusive, hasta su terminación y sanción presidencial, asegurando que entre los primeros y segundos debates en cada cámara medien efectivamente por lo menos ocho días, como ordena la Constitución, y no más de treinta días calendario, contados a partir del día siguiente a la fecha de recibo de este Auto en dicha Secretaría, de conformidad con el inciso segundo del artículo 45 del Decreto 2067 de 1991.

Cuarto: El trámite previsto en este Auto tendrá preferencia en el orden del día a cualquier otro tema que se encuentre a la consideración del Senado de la República o de la Cámara de Representantes.

Quinto: Una vez surtido el trámite anterior en ambas cámaras y sancionado el proyecto por parte del Presidente de la República, se debe remitir nuevamente el texto de la Ley a la Corte Constitucional, para la continuación del trámite de rigor.

Sexto: Mientras se surte el trámite previsto en este Auto, la Ley 1a. de 1992 continúa rigiendo con la plenitud de sus efectos.

COMUNIQUESE y CUMPLASE

Dada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los tres (3) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1.992).

De la solicitud de aclaración

El ciudadano Jaime Castro Castro, Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, en ejercicio de los derechos que el Decreto 2067 de 1991 consagra para la intervención ciudadana en el proceso constitucional, solicitó mediante memorial del día siete (7) de septiembre de 1992 la aclaración del precitado Auto expedido por la Corporación el día tres (3) de septiembre del mismo año.

El ciudadano afirmó en su libelo:

Mi solicitud obedece a la necesidad de precisar cuáles son las etapas del proceso legislativo que deben cumplirse en relación con la ley 1a. de 1992 dentro del término “de treinta días calendario” con el fin de evitar que por falta física de tiempo la decisión de la Corte sea de imposible cumplimiento.

De la aclaración del Auto de la Corte

Ante la solicitud anterior, la Corte Constitucional decidió en Sala Plena y por unanimidad, mediante Auto del día nueve (9) de septiembre de 1992, aclarar el Auto inicial en los siguientes términos:

Entender de la siguiente manera el numeral tercero del Auto proferido el día tres (3) de septiembre del año en curso en el proceso de la referencia:

- a) Se votará el texto de la Ley 1a. de 1992.
- b) Después de aprobado en plenaria del Senado de la República se remitirá el texto de la Ley 1a. de 1992 a la Cámara de Representantes para ser votado tanto en comisión constitucional como en plenaria, asegurando que entre uno y otro debate transcurra por lo menos un (1) día, que es el término constitucional que le falta por cumplir a la Ley, como quiera que al momento de su aprobación ya mediaron siete de los ocho días exigidos.
- c) Una vez realizado el trámite aquí previsto o transcurridos treinta días calendario a partir de la fecha de recibo del Auto de tres de septiembre en la Secretaría del Senado de la República, se deberán remitir las diligencias a la Secretaría General de la Corte Constitucional.

COMUNIQUESE y CUMPLASE

Dado en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los nueve (9) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

De la subsanación de los vicios

Recibidos los Autos reseñados por parte del Honorable Congreso de la República, se procedió a subsanar los vicios que identificó la Corte en el proceso de elaboración y expedición de la Ley 1a. de 1992, así:

- El día 8 de septiembre considerado y aprobado el texto de la Ley 1a. de 1992, por parte de la Plenaria del Senado de la República, según lo certifica el Acta N° 14 de dicha Corporación, publicada en la Gaceta del Congreso N° 62 del 14 de septiembre de 1992, página 4.
- El día 15 de septiembre considerado y aprobado el texto de la Ley 1a. de 1992, por parte de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, según lo certifican su Presidente -Juan Carlos Vives Menotti- y la Secretaria General -Luz Sofía Camacho Plazas- de dicha Comisión.
- El día 23 de septiembre considerado y aprobado el texto de la Ley 1a. de 1992, por parte de Plenaria de la Cámara de Representantes, según lo certifica su Secretario General -Silverio Salcedo Mosquera-.
- Por último, el Gobierno Nacional, con firmas del señor Presidente de la República y del señor Ministro de Gobierno, en un memorial sin fecha (sic), certifica lo siguiente:

En cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional refrenda los actos por los cuales el Congreso de la República subsanó los vicios de procedimiento en que incurrió al expedir la Ley 1 de 1992.

Cumplidos, como están, los términos procesales, entra la Corporación a decidir, con base en las siguientes consideraciones.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

De la competencia

Según el artículo 241 numeral 4° de la Constitución, esta Corporación es competente para conocer de la demanda contra la Ley 1a. de 1992.

Del análisis de fondo

Para esta Corporación la Ley 1a. de 1992 es conforme con la Constitución.

En efecto, dice así el párrafo del artículo 241 de la Carta:

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

Este texto es reproducido por el artículo 45 del Decreto 2067 de 1991, el cual agrega un inciso segundo, en que se afirma lo siguiente:

Dicho término no podrá ser superior a treinta días contados a partir del momento en que la autoridad esté en capacidad de subsanarlo.

Del resumen de los hechos, realizado en la parte de antecedentes de esta Sentencia, se observa sin dificultad que se trata de una demanda por vicios de forma en la expedición de la Ley 1a. de 1992. Allí mismo se aprecia que los vicios de procedimiento fueron debidamente subsanados. Por tanto, desde el punto de vista formal, la Ley 1a. de 1992 ha sido debidamente expedida y es en consecuencia conforme con la Constitución, por lo cual esta Corporación declarará su exequibilidad.

El punto central para demostrar tal afirmación, entonces, consiste en analizar si la norma que nos ocupa tuvo un vicio de procedimiento y si tal vicio fue subsanado.

En cuanto a lo primero, en el Auto de septiembre tres (3) de 1992, precitado, esta Corporación sostuvo en pleno:

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y

CONSIDERANDO

... 7. Que la Ley 1a. de 1992 discutida en primer debate en la cámara de origen, en la comisión primera del Senado de la República, el día once (11) de diciembre de 1991 y en segundo debate en la plenaria del Senado de la República el día diecinueve (19) de diciembre del mismo año, según obra en el proceso.

8. Que dicha Ley además discutida en primer debate en la otra cámara, en la comisión primera de la Cámara de Representantes, el día catorce (14) de enero de 1992 y en segundo debate en la plenaria de la Cámara el día veintidós (22) de enero de este mismo año, según consta también en el proceso.

9. Que el artículo 160 de la Constitución establece lo siguiente en su inciso primero:

“Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días” (negrillas no originales).

10. Que “mediar” es, según la definición del Diccionario VOX, “existir o estar una cosa en medio de otras”¹.

11. Que los días a que hace alusión el artículo 160 de la Carta son días calendarios, independientemente del estudio acerca de si son días hábiles o inhábiles. Así lo establece el artículo 83 del Reglamento del Congreso de la República, Ley 5a. de 1992, cuando anota que “todos los días de la semana... son hábiles para las reuniones de las Cámaras Legislativas y sus Comisiones...” Ahora esta Corporación estima que el Reglamento del Congreso de la República es aquí aplicable, a pesar de haber sido expedido con posterioridad a la disposición acusada, por ser en este caso el precepto anotado una norma interpretativa y porque su contenido es conforme con la Constitución. Por otra parte, en prueba adicional de la afirmación según la cual los días de que trata el artículo 160 de la Carta son días calendario, se advierte por ejemplo el hecho que el día de inicio de las sesiones del primer período, que siempre es un día denominado festivo -el 20 de julio- (artículo 138 de la Constitución). Además los congresistas podrían válidamente sesionar un día domingo, dentro del período de sus sesiones, si así lo tienen a bien. Por tanto no es aplicable aquí el artículo 62 de la Ley 4a. de 1913, sobre régimen político y municipal, sino la parte del artículo 60 que dice: “...Cuando

se exige que haya transcurrido un espacio de tiempo para que nazcan o expiren ciertos derechos, se entenderá que estos derechos nacen o expiran a la medianoche del día en que termine el respectivo espacio de tiempo...”

12. Que entre los días 19 y 11 de diciembre de 1991 “median” siete (7) días calendario, a saber: los días 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18, así como entre los días 22 y 14 de enero de 1992 “median” también sólo siete (7) días calendario, esto es, los días 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21.

13. Que en consecuencia en cada una de las cámaras del Congreso de la República faltó un día para que el entonces proyecto de ley fuese debidamente tramitado.

14. Que debe tenerse en cuenta, así mismo, que el artículo 5° del Reglamento del Congreso interpreta la expresión “vicios de procedimiento insubsanables de la Constitución Política”, estableciendo tal calificativo sólo para dos hipótesis extremas que no se presentan en este caso: cuando la actuación, producida por una reunión de congresistas con el propósito de ejercer funciones legislativas, “se efectúe fuera de las condiciones constitucionales”. Y, de acuerdo al inciso segundo del artículo mencionado, en el caso de “vulnerarse las garantías constitucionales fundamentales”. Ninguna de estas dos causales, se repite, se presentaron en el trámite de la Ley 1a. de 1992, y tampoco fueron invocadas por los demandantes.

15. Que esta Corporación estima que tal vicio es de forma y es subsanable, por lo cual se remitirá la norma al autor de la misma para que enmiende el defecto observado, en los plazos señalados en la parte resolutive de este Auto y en forma prioritaria a cualquier otro punto que se encuentre a su consideración.

16. Que mientras se realiza tal trámite, la Ley 1a. de 1992 continúa vigente y surte plenos efectos, con fundamento en la presunción de constitucionalidad de que está investida.

17. Que, por otra parte, Colombia es un Estado social de derecho en el que prevalece el derecho sustancial, máxime en materia de mecanismos que desarrollan la democracia participativa, de conformidad con los artículos 1°, 228 y 323 de la Constitución, respectivamente.

18. Que respecto de los otros ataques de forma presentados contra la Ley 1a. de 1992, por el

contrario, esta Corte advierte que carecen de fundamento y no requieren ser subsanados. En efecto, el lapso que “transcurrió” entre los debates de una y otra cámara efectivamente superior a quince días, toda vez que el Senado de la República remitió el día 20 de diciembre de 1991 el proyecto a la Cámara de Representantes, la cual le dió debate el día 14 de enero de 1992, para un total de 24 días transcurridos entre una y otra cámara. Por ello esta Corporación estima que, aún si el Congreso se encontraba en receso, el requisito de tal lapso debidamente cumplido. El fundamento de esta posición estriba en el hecho de que la razón jurídica del lapso de quince días es la permisión de un conocimiento por parte de los congresistas y la opinión pública en el proceso de remisión de un proyecto de ley de una a otra cámara, con el fin de procurar un mejor estudio de los mismos. Para tan importante objetivo, todos los días son idóneos. Además el ejercicio de la función de los congresistas es permanente y en sus recesos no se suspenden las labores inherentes a su cargo. De lo contrario no sería infrecuente que los primeros quince días de cada legislatura se perdiesen en cada cámara, a pesar de los recesos constitucionales, atentándose así contra los principios de eficacia, economía y celeridad que informan la gestión estatal, según el artículo 209 de la Constitución.

Y en cuanto a lo segundo, como se advierte en los antecedentes reseñados, obran en el expediente certificaciones formales por parte de la Plenaria del Senado de la República, de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, de la Plenaria de la Cámara de Representantes y del Gobierno Nacional, que comprueban la subsanación de los vicios de procedimiento de la Ley 1a. de 1992. Estas cuatro certificaciones son de total recibo y credibilidad por parte de esta Corporación, ya que fueron expedidas por las autoridades competentes y por los procedimientos Regulares, de suerte que constituyen plena prueba de la enmienda correcta de los vicios formales de dicha Ley.

En suma, comparando los plazos constitucionales para el trámite de una ley, con el proceso del trámite -en dos tiempos- de la Ley 1a. de 1992, se advierte que esta Ley cumple a cabalidad los requerimientos de la Carta, así:

1. Entre el primer y segundo debate en la cámara de origen:

1.1. Plazo constitucional: deben “mediar” ocho (8) días -art. 160 CP-.

1.2. Término cumplido por la Ley 1a. de 1992: mediaron siete (7) días en 1991 -entre el 11 y

el 19 de diciembre-, y un (1) día en 1992 -septiembre 8 (stricto sensu transcurrieron 262 días)-, para un total de ocho (8) días.

2. Entre una y otra cámara:

2.1. Plazo constitucional: deben “transcurrir” quince (15) días -art. 160-.

3. Entre el primer y segundo debate en la segunda cámara:

3.1. Plazo constitucional: deben mediar ocho (8) días -art. 160-.

3.2. Término cumplido por la Ley 1a. de 1992: mediaron siete (7) días en enero de 1992 -entre el 14 y el 22-, y otros siete (7) en septiembre de 1992 -entre el día 15 y el 23-, para un total de catorce (14) días.

No sobra reiterar que, como ya lo estableció esta Corporación, en su Auto del tres de septiembre de 1992, precitado, todos los plazos de días a que aquí se hace alusión son de días corrientes.

Se concluye pues sin dificultad que los vicios de procedimiento de la Ley 1a. de 1992 fueron debidamente subsanados y por tanto esta Corporación declarará su conformidad con la Constitución.

Por otra parte, el ataque sobre los vicios de procedimiento por falta de quórum, al sentir de esta Corporación, y compartiendo aquí la vista fiscal, cuando afirma que “tanto las sesiones de plenaria de Senado y Cámara contaron con quórum decisorio”.

De esta manera la Corte Constitucional hace prevalecer el derecho sustancial sobre el derecho procesal, como lo ordena el artículo 228 de la Constitución, todo ello en el marco de un Estado social de derecho participativo -artículo 1° CP-, que tiene como fin esencial la efectividad de los derechos -artículo 2° CP-, en este caso el derecho a la participación política -artículo 40 CP-.

Es de advertir por último que el inciso tercero del artículo 21 del Decreto 2067 de 1991 dice:

La declaratoria de constitucionalidad de una norma impugnada por vicios formales no obsta

para que ésta sea demandada posteriormente por razones de fondo.

En consecuencia la cosa juzgada de que goza esta sentencia no es óbice para que en el futuro la Ley 1a. de 1992 pueda ser nuevamente atacada por vicios de fondo o incluso por vicios de forma diferentes a los analizados en este proceso.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la Ley 1a. de 1992, por los motivos de procedimiento a que se refiere la demanda.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los catorce (14) días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ

Magistrado

JAIME SANIN GREFFEINSTEIN

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr, Diccionario General Ilustrado de la Lengua Española. VOX. Primera Edición. Barcelona, 1987. pag 705.