Sentencia C-023/20

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Configuración

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Se configura cuando se presentan identidades procesales como objeto, causa petendi e identidad de partes

COSA JUZGADA ABSOLUTA-Configuración

COSA JUZGADA FORMAL-Configuración

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Control constitucional de normas vigentes o que no lo están pero que producen efectos o tienen vocación de producirlos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes frente al concepto de violación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exigencia argumentativa del concepto de violación

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No precisión de contenido normativo contra el que se dirige la acusación

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda por no formulación de las razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

Referencia: Expediente D-13264

Demandante: Fernando Monroy Gómez

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 121 de la Ley 1564 de 2012

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y agotado el procedimiento regulado en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente SENTENCIA:

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el señor Fernando Monroy Gómez demandó el artículo 121 de la Ley 1564 de 2012 o Código General del Proceso.

Mediante Auto del 17 de junio de 2019, el magistrado sustanciador admitió la demanda por el

cargo relacionado con el desconocimiento del artículo 229 de la Constitución y la inadmitió por los cargos relativos a los artículos 13 y 29 Superiores.

El demandante no subsanó la demanda dentro del término previsto, por lo que mediante Auto del 10 de julio de 2019 se procedió a rechazarla por dichos cargos, dio traslado al Procurador General de la Nación, dispuso la fijación en lista y solicitó comunicar la iniciación del proceso al presidente del Congreso.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991 se invitó a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior, a la Defensoría del Pueblo, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a la Sala Disciplinaria y al Consejo Superior de la Judicatura, a la Federación Nacional de Colegios de Jueces y Fiscales de Colombia, al Colegio Nacional de Abogados de Colombia, al Colegio Profesional de Abogados de Colombia, a la Corporación de Jueces y Magistrados de Colombia, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Academia Colombiana de Abogacía, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Corporación Excelencia en la Justicia, a la Comisión Colombiana de Juristas, a De Justicia y al Centro por la Justicia y el Derecho Internacional.

Con ese mismo fin se invitó a las Facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, del Rosario -Grupo de Acciones Públicas (GAP)-, de los Andes, del Norte, Externado, de la Sabana, Libre, Militar Nueva Granada, Nacional de Colombia, Pontificia Javeriana, Industrial de Santander, Sergio Arboleda, Santo Tomas, Autónoma de Bucaramanga, ICESI, de Medellín, Grupo de Investigaciones en Derecho Procesal y al Centro de Estudios Procesales de la Universidad Nacional del Rosario (Argentina).

II. EL TEXTO DEMANDADO

LEY 1564 de 2012

Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012

Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 121. DURACIÓN DEL PROCESO. Salvo interrupción o suspensión del proceso por causa legal, no podrá transcurrir un lapso superior a un (1) año para dictar sentencia de primera o única instancia, contado a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda o mandamiento ejecutivo a la parte demandada o ejecutada. Del mismo modo, el plazo para resolver la segunda instancia, no podrá ser superior a seis (6) meses, contados a partir de la recepción del expediente en la secretaría del juzgado o tribunal.

Vencido el respectivo término previsto en el inciso anterior sin haberse dictado la providencia correspondiente, el funcionario perderá automáticamente competencia para conocer del proceso, por lo cual, al día siguiente, deberá informarlo a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y remitir el expediente al juez o magistrado que le sigue en turno, quien asumirá competencia y proferirá la providencia dentro del término máximo de seis (6) meses. La remisión del expediente se hará directamente, sin necesidad de reparto ni participación de las oficinas de apoyo judicial. El juez o magistrado que recibe el proceso deberá informar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura sobre la

recepción del expediente y la emisión de la sentencia.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, por razones de congestión, podrá previamente indicar a los jueces de determinados municipios o circuitos judiciales que la remisión de expedientes deba efectuarse al propio Consejo Superior de la Judicatura, o a un juez determinado.

Cuando en el lugar no haya otro juez de la misma categoría y especialidad, el proceso pasará al juez que designe la sala de gobierno del tribunal superior respectivo.

Excepcionalmente el juez o magistrado podrá prorrogar por una sola vez el término para resolver la instancia respectiva, hasta por seis (6) meses más, con explicación de la necesidad de hacerlo, mediante auto que no admite recurso.

Será nula de pleno derecho la actuación posterior que realice el juez que haya perdido competencia para emitir la respectiva providencia.

Para la observancia de los términos señalados en el presente artículo, el juez o magistrado ejercerá los poderes de ordenación e instrucción, disciplinarios y correccionales establecidos en la ley.

El vencimiento de los términos a que se refiere este artículo, deberá ser tenido en cuenta como criterio obligatorio de calificación de desempeño de los distintos funcionarios judiciales.

PARÁGRAFO. Lo previsto en este artículo también se aplicará a las autoridades administrativas cuando ejerzan funciones jurisdiccionales. Cuando la autoridad administrativa pierda competencia, deberá remitirlo inmediatamente a la autoridad judicial desplazada.

III. LA DEMANDA

A juicio del demandante, la disposición normativa acusada vulnera el artículo 229 de la Constitución Política.

El demandante apoyó sus argumentos en el Auto del 10 de agosto de 2018 dictado por la Sala Plena Especializada del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, Sala Civil Familia, mediante el cual se resolvió declarar la excepción de inconstitucionalidad con fundamento en el artículo 4º Superior y, en consecuencia, no aplicar el artículo 121 de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, por considerar que:

(i) El cumplimiento de la norma contradice el derecho de acceso a la administración de justicia, así como los principios de eficiencia y economía procesal, debido a que genera la dilación del proceso, afectando tanto al despacho judicial que debe gestionar su traslado como a aquel que lo recibe, en el que se genera congestión judicial, se altera la resolución cronológica de los asuntos sujetos a su competencia y, aunado a ello, no queda sujeto a un nuevo término para pronunciarse, si bien se determina un plazo máximo de 6 meses, “no hay otra consecuencia”.

(ii) No establece excepciones respecto a situaciones que suelen demorar los procesos, diferentes a la “interrupción o suspensión”, por ende, se desconocen situaciones como la

tramitación de “pruebas de oficio, pruebas en segunda instancia, impedimentos, recusaciones, múltiples incidentes, conflictos de competencia, trámite de integración del contradictorio durante el proceso, intervenciones de terceros, demanda de reconvención, denuncia del pleito, llamamiento en garantía, etc.” Particularmente, el recaudo probatorio puede implicar un tiempo superior al que el legislador calculó para toda la instancia, como ocurre con una prueba pericial compleja, entre estas, la prueba de ADN, “la cual suele demorarse entre ocho meses y un año”. A la vez, la imposición de los términos en la disposición puede conducir a las partes a incurrir en maniobras dilatorias cuando estén interesadas en que se cambie el funcionario que está conociendo el proceso.

(iii) Que el artículo 121 del CGP no supera el test de proporcionalidad, debido a que la medida no es idónea, pues si bien los objetivos del legislador pudieron ser diferentes, lo cierto es que la disposición ha causado congestión judicial y la contradicción de los principios de inmediación, celeridad y economía procesal. La medida tampoco es necesaria, en razón a que resultaba posible la creación de otros mecanismos para conseguir el efecto buscado. A modo de ejemplo, señala “la creación de los jueces itinerantes, jueces adjuntos y/o jueces de descongestión”. Aunado a ello, considera que el mecanismo, al contrario de generar ventajas, ocasiona un traslado masivo de expedientes y una serie de traumatismos procesales que pueden generar conflictos de competencia, así como incidentes de nulidad y recursos extraordinarios de revisión, entre otros.

El demandante indica que el artículo objetado aplica solamente en los procesos de la jurisdicción ordinaria civil y familia, es decir, no recae sobre la jurisdicción contencioso administrativa. En consecuencia, se impone una carga sobre mayor respecto de unos funcionarios que de otros y, a la vez, se impactan los procesos judiciales con efectos disímiles respecto de las partes. En punto a este tema, resalta una providencia judicial dictada por el Juzgado Once Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, el 11 de mayo de 2017, en la cual se hace alusión al artículo “la vigencia del Código General del Proceso” de Martha Teresa Briceño de Valencia, según el cual no resulta aplicable el artículo 121 de la Ley 1564 de 2012 en el proceso contencioso administrativo, con base, primero, en la congestión judicial de la jurisdicción administrativa y, segundo, en que dicha disposición es la reproducción del artículo 9º de la Ley 1395 de 2010, es decir, la disposición acusada se limita a reproducirla, a pesar de que la Ley 1450 de 2011 “excluyó la aplicación del término de duración de los procesos a los asuntos que son del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

IV. INTERVENCIONES

1. El Ministerio de Justicia y del Derecho solicitó declarar la exequibilidad de la disposición demandada.

El interviniente señaló que el artículo 121 del Código General del Proceso ha sido demandado en dos oportunidades mediante acciones de inconstitucionalidad que cursan actualmente en la Corte Constitucional (expedientes D-12981 y D-13072), por ende, reitera su concepto, según el cual la disposición demandada es constitucional, en razón de la libertad de configuración legislativa; la finalidad que se busca; y la importancia de los plazos perentorios para la garantía de la tutela judicial efectiva.

En relación con la libertad de configuración legislativa el ministerio indicó que el legislador, al emitir la disposición demandada, buscó dar alcance a los artículos 29 y 229 de la Carta Política, pretendiendo garantizar una respuesta judicial oportuna. Para ello, mediante dicha regla se establecieron una serie de consecuencias causadas con el vencimiento de términos, a saber: "la pérdida de competencia del juez o magistrado y la remisión del proceso al despacho que le sigue en turno, la nulidad de pleno derecho de la actuación realizada por el juez con posterioridad a la pérdida de competencia y, finalmente, la consecuencia adversa para el funcionarlo judicial al señalar que el vencimiento del término será criterio obligado para la calificación de su desempeño".

Para explicar la finalidad de la norma la entidad se remitió a la exposición de motivos del proyecto de ley que originó el actual Código General del Proceso, e indicó que, según ese documento, el objetivo del artículo 121 consistía en garantizar la resolución de los conflictos judiciales siguiendo los principios de eficacia, celeridad y otros postulados constitucionales, incluyendo la consagración del Estado Social de Derecho. En la intervención se citó in extenso la exposición de motivos, en la cual se precisa que con la precitada disposición se buscaba responder a los problemas de congestión judicial y a la emisión de una decisión judicial en un término prudencial.

Finalmente, en cuanto a la importancia de los plazos perentorios para la garantía de la tutela judicial efectiva, el interviniente señaló que el artículo demandado es una garantía para la materialización del debido proceso dentro de un plazo razonable, la cual se ajusta a los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 9.3 y 14.3 del Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos, al principio de celeridad incorporado en los Principios del Proceso Civil Transnacional adoptado en el 2004 por la American Law Institute (ALI) y el Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT), el artículo 4º de la Ley 270 de 1996 y los artículos 2º, 7º, 8º, 13, 14, 42, 117, 118 y 373 del CGP en los cuales se desarrolla el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable y sin dilaciones injustificadas, así como a las Sentencias T-341 de 2018 y C-149 de 2016.

2. El Consejo Superior de la Judicatura señaló que se debe emitir un fallo inhibitorio.

Al respecto indicó que los argumentos de la demanda constituyen consideraciones subjetivas, eventuales e hipotéticas y, por consiguiente, no permiten llevar a cabo un juicio de constitucionalidad. Adicionalmente, los efectos de la norma no son objeto de este control judicial, pues como se señaló en la Sentencia C-223 de 2019 "(l)a acción pública de inconstitucionalidad permite a este tribunal realizar un control abstracto de validez de normas con fuerza y rango de ley, que excluye la resolución de problemas o circunstancias particulares, generadas en o por la aplicación de la norma. Igualmente, la conveniencia y la eficacia de la norma son asuntos que, aunque socialmente relevantes, escapan a la competencia del juez constitucional".

Igualmente destacó que, según la Sentencia T-341 de 2018, la aplicación del artículo 121 CGP debe ser analizada en cada caso concreto. Puntualmente resaltó que según esta providencia el artículo demandado "si bien implica un mandato legal que debe ser atendido, en todo caso un incumplimiento meramente objetivo del mismo no puede implicar, a priori, la pérdida de la competencia del respectivo funcionario judicial y, por lo tanto la

configuración de la causal de nulidad de pleno derecho de las providencias dictadas por fuera del término fijado en dicha norma, no opera de manera automática". Igualmente, que en esa sentencia se indicó que la finalidad de la norma es garantizar el acceso oportuno a la administración de justicia y, a la vez, se indicaron las hipótesis en las cuales la actuación judicial posterior a la causación de la nulidad no puede ser convalidada.

Puso de presente que en la Corte Suprema de Justicia se defiende la aplicación silogística del artículo demandado. Si bien en principio se indicó que se trataba de una nulidad saneable, lo cierto es que, posteriormente, esta postura fue replanteada, y esa Corporación indicó que se debe acoger la voluntad del legislador, en cuanto buscó imponer la obligación de dictar sentencia en un término perentorio "al margen de las circunstancias que rodeen el litigio e, incluso, de las vicisitudes propias de la administración de justicia, desde su punto de vista institucional". En esa medida, la nulidad se genera de pleno derecho, independientemente de que las partes hubieran actuado con posterioridad a su causación o de que estas hubieran acordado guardar silencio.

En todo caso, considera que el alcance de la norma se encuentra dentro del marco de los límites de configuración legislativa, que en este caso busca que los procesos sean resueltos en un plazo razonable y sin dilaciones injustificadas. En su criterio, la norma es constitucional dado que "los términos máximos de un año para dictar sentencia de primera o única instancia, y de seis meses para resolver la segunda instancia, así como sus prorrogas hasta por seis meses más, y la figura de pérdida de competencia de pleno derecho, establecidos en el artículo 121 del CGP, operan como instrumentos idóneos, adecuados y necesarios para el cumplimiento del plazo de duración de los procesos judiciales, así como para la vigencia del derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y, en un sentido más amplio, al de acceso a la administración de justicia".

3. El Instituto Colombiano de Derecho Procesal solicitó declarar la exequibilidad de la norma, condicionando dos expresiones: (i) "nula de pleno derecho" en el entendido de que la nulidad es saneable; y (ii) "el vencimiento de los términos a que se refiere este artículo, deberá ser tenido en cuenta como criterio obligatorio de calificación de desempeño de los distintos funcionarios judiciales", en el entendido de que la Constitución Política "no prohíbe diferenciar los incumplimientos injustificados atribuibles a la actuación del juez, de los vencimientos que estén debidamente justificados y sean ajenos a los jueces".

Sobre la expresión "nulidad de pleno derecho", el instituto señaló que resulta inconstitucional interpretarla como una causal de nulidad insaneable dado que, primero, no se encuentra incorporada en la lista taxativa de nulidades insaneables consignadas en el artículo 136 del CGP; segundo, la aplicación silogística de la norma puede conducir a excesos con graves consecuencias negativas para la administración de justicia y el derecho sustancial; tercero, esa interpretación puede ocasionar dilaciones injustificadas, inseguridad jurídica y atentar contra la paz social que garantiza la terminación oportuna de las actuaciones; y, cuarto, conduce a un tratamiento disímil y discriminatorio en razón de que otro tipo de proceso como los arbitrales sí permiten el saneamiento "luego del vencimiento del término que los árbitros tienen para fallar".

Para ilustrar el debate sobre la expresión "nula de pleno derecho" destacó dos posturas

jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia. Según la primera, se trata de una nulidad saneable, en razón de que el artículo 121 del CGP debe leerse a la luz del artículo 228 constitucional, en el que se consagra la prevalencia del derecho sustancial, y el artículo 11 del CGP, según el cual "el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial". Por ende, cuando ya se ha dictado sentencia y la nulidad se solicita sin cumplir los requisitos legales o cuando esta es saneada por las partes, declarar la nulidad del pronunciamiento contradice la economía y la celeridad procesal. En la segunda postura, se sostiene que la nulidad es insaneable y la pérdida de competencia es automática por el vencimiento de términos, dado que la nulidad de pleno derecho es la única medida eficiente para garantizar un plazo razonable en la administración de justicia.

Aunado a lo anterior, el instituto resaltó la relevancia del cumplimiento de los términos como una garantía del debido proceso, sin embargo advirtió que no todo incumplimiento de los términos contradice los derechos fundamentales. Al respecto señaló que, según la Sentencia T-341 de 2018, para constatar que se incurrió en el desconocimiento de estas garantías se debe verificar, además de la superación del plazo razonable, la inexistencia de un motivo válido que lo justifique, en palabras de la Corte "este análisis se adelanta teniendo en cuenta (i) la complejidad del caso, (ii) la conducta procesal de las partes, (iii) la valoración global del procedimiento y (iv) los intereses que se debaten en el trámite". Siguiendo dicha providencia, el interviniente señaló que "la actuación extemporánea del funcionario judicial podrá ser convalidada: a) Si no se alega en tiempo la pérdida de competencia; b) Si el incumplimiento del plazo está justificado; c) Si oportunamente se prorrogó la competencia; d) Si hay uso desmedido de actuaciones o recursos por quien invoca la nulidad; e) Si la sentencia se dictó en un plazo razonable".

Bajo ese entendido, la entidad concluyó que, si bien la finalidad de garantizar el cumplimiento de términos es razonable, lo cierto es que la nulidad insaneable no es una medida idónea para lograr ese objetivo, pues finalmente, genera una sanción a las partes, contradice los principios que pretende proteger y resulta siendo desproporcionada. Por ende, una interpretación ajustada al texto superior y obediente a los principios de prevalencia del derecho sustancial, eficiencia, eficacia, economía y celeridad, implica comprender que ante el vencimiento de los términos el juez debe enviar el expediente a aquel que sigue en turno pero, cuando no lo haga, las partes pueden o bien convalidar la actuación judicial o bien solicitar la nulidad de la actuación posterior y, para ello, deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 135 del CGP.

En concordancia con lo anterior, señala que el vencimiento de términos no conduce a una nulidad insaneable, permite evitar sanciones injustificadas a los funcionarios que no tengan responsabilidad en la situación. En esa medida, indica que la expresión "(e)l vencimiento de los términos a que se refiere este artículo, deberá ser tenido en cuenta como criterio obligatorio de calificación de desempeño de los distintos funcionarios judiciales" debe ser leída a la luz de la Constitución Política la cual "no prohíbe diferenciar los incumplimientos injustificados atribuibles a la actuación del juez, de los vencimientos que estén debidamente justificados y sean ajenos a los jueces" y, aunado a ello, en el Código General del Proceso no se establece la responsabilidad objetiva ante el vencimiento de términos.

4. La Escuela de Actualización Jurídica señaló que la disposición demandada debe ser

declarada exequible.

Indicó que con la expedición del Código General del Proceso se buscó solucionar el estado de cosas inconstitucional causado por la duración excesiva de los procesos civiles, pues según el Proyecto Doing Business del Banco Mundial “el proceso civil colombiano ha figurado como uno de los más demorados de todos los países latinoamericanos”. Así mismo, se pretendió solucionar la desigualdad existente en el acceso oportuno a la administración de justicia puesto que algunos despachos judiciales resuelven eficazmente los asuntos de su competencia mientras que otros no lo hacen, y esa respuesta disímil resulta injustificada. Así entonces, para solucionar la prolongación excesiva de los procesos y la respuesta desigual de la administración de justicia, el legislador resolvió precisar los términos para el trámite de cada instancia y las consecuencias del incumplimiento, las cuales recaen tanto sobre el funcionario, quien pierde competencia y resulta afectado por la anotación en la calificación de su desempeño, como sobre el proceso, por la nulidad de pleno derecho que se genera sobre las actuaciones desplegadas con posterioridad al vencimiento de términos.

Aunado a lo anterior, la Escuela de Actualización Jurídica sostuvo que la demanda parte de posturas “irracionales y sin fundamento empírico”, en la medida en que, primero, la congestión judicial es un asunto que se ha ido solucionando gracias, entre otros, a la aplicación de la disposición demandada; segundo, es excepcional, ya que el cambio de juez se produce por la pérdida de competencia, de manera que “suponer que los jueces ordinariamente infringen la disposición legal es un despropósito y luce contrario a la experiencia”; tercero, las excepciones a la aplicación de la norma, relacionadas con la interrupción o suspensión del proceso, se encuentran directamente consignadas en esta; y, cuarto, afirmar que la norma incentiva prácticas dilatorias es presumir la mala fe y, en todo caso, el juez cuenta con dispositivos para impedir y sancionar ese tipo de conductas.

5. La Facultad de Derecho de la Universidad Libre solicitó acumular la demanda de inconstitucionalidad con aquellas radicadas bajo los Expedientes No. D-12981 y D-13072 y, en caso de no se acceder a esta pretensión, emitir un fallo inhibitorio o, en subsidio, declarar la exequibilidad de la disposición demandada.

En relación con la solicitud de inhibición, la Universidad indicó que la demanda carece de certeza, dado que no es posible identificar una posible oposición objetiva entre la disposición demandada y la Constitución Política. En su criterio, los argumentos del demandante son exiguos, se centran en un análisis estadístico, en las consideraciones judiciales desarrolladas en un caso concreto y en principios y reglas propias del derecho procesal. En adición, el demandante presenta argumentos indeterminados y generales, así como un análisis “cabalístico del efecto de la nulidad de pleno derecho”, de mala fe de los litigantes y en el cual se descuidan situaciones concretas reguladas en la norma, como las excepciones respecto a su aplicación. Igualmente, indicó que la demanda no cumple con el requisito de pertinencia, debido a que los argumentos no son de naturaleza constitucional, obedecen a un punto de vista subjetivo, descontextualizado y sujeto a un caso concreto y, adicionalmente, parecieran buscar resolver un problema particular derivado de la aplicación indebida de la disposición demandada en un caso concreto.

Sobre el estudio de fondo, el interviniente señaló que la disposición demandada constituye

una medida para garantizar la tutela judicial efectiva y la materialización de las convenciones internacionales que integran este principio, como el PIDESC y la CADH. Para lograr cumplir ese fin, el legislador tiene amplias facultades, cuyo límite central consiste en que la medida adoptada obedezca a finalidades superiores, sea proporcional y razonable. En concordancia, la disposición demandada cumple con fines teleológicos superiores y es idónea dado que "irradia una serie de mecanismos a través de los cuales se busca verificar que la actuación procesal sea célere". Aunado a lo anterior, la medida no es desproporcionada, debido a que existen herramientas e instituciones procesales que permiten emitir los fallos judiciales a tiempo.

Adicionalmente, manifestó que la aplicación de la norma es una herramienta para que los jueces y las partes sean diligentes y cuidadosos con las actuaciones procesales, de tal manera que apliquen en debida forma las herramientas jurídicas "que les permite avanzar racionalmente hacia una sustracción de etapas innecesarias y a la vez dotar de velocidad en el tiempo al proceso". Aunado a ello, la nulidad permite "sancionar de manera drástica cuando se incumplen los deberes funcionales de manera igualmente grave", lo cual se comprende en la medida en que la norma para ser eficaz, debe imponer una sanción ejemplarizante, en palabras del interviniente "sino se sanciona drásticamente la posible inactividad, por ello la sanción a tal deber funcional y de conducta, debe ser ejemplarizante y no puede leerse su supuesta inexequibilidad a través de supuestos tácticos de pérdida de actividad procesal".

6. La Facultad de Derecho de la Universidad Externado conceptuó que se debe emitir un pronunciamiento inhibitorio.

En el escrito, la Universidad señaló que la demanda no cumple con los requisitos para el ejercicio de una demanda de inconstitucionalidad debido a que el demandante se limitó a señalar que con las situaciones particulares que mencionó, se puede dilatar el proceso y afectar el tiempo que tiene el juez para proferir sentencia, lo que puede generar, eventualmente, la pérdida de su competencia. Por ende, los argumentos de la demanda no contrastan la disposición demandada con las disposiciones constitucionales supuestamente vulneradas. Sumado a lo anterior, la pretensión del accionante es contradictoria, en la medida en que solicitó expulsar la norma del ordenamiento jurídico y, al mismo tiempo, sugirió adicionar una serie de circunstancias para modificarla.

Finalmente, afirmó que la pretensión del demandante consiste en que se incluyan en el artículo 121 del CGP causales de excepción a la aplicación de la norma, adicionales a la interrupción o suspensión del proceso. Sin embargo, esa competencia le corresponde al legislador, no a la Corte Constitucional, en esa medida, la vía adecuada no es la demanda de inconstitucionalidad sino una reforma legislativa tramitada a través del Congreso de la República. En todo caso, según indica, la demanda no cumplió con los presupuestos exigidos por la jurisprudencia para que se declare la omisión legislativa relativa y de la demanda no se desprende que el legislador haya debido incluir situaciones adicionales que no sean computadas para contabilizar el término que tiene el juez para proferir sentencia.

7. El ciudadano Santiago Cardozo Correcha solicitó declarar inexequible la disposición demandada o, subsidiariamente, que se determine la exequibilidad condicionada de la norma

“en el entendido que el juez podrá disponer inaplicar dicha cláusula legal por razones de congestión judicial o por estar el proceso en una etapa procesal muy avanzada”.

En criterio del interviniente el artículo 121 del CGP desconoce el principio del juez natural al imponer el cambio de funcionario judicial ante el cumplimiento del “tiempo de gracia” señalado en la norma. Explica que la aplicación de esa disposición afecta la continuidad debido a que a lo largo del proceso el juez asume medidas que permiten entrever la postura de ese funcionario, conforme con la cual las partes asumen una estrategia de litigio. Por ende, el cambio intempestivo del funcionario atenta contra la seguridad jurídica y la confianza legítima de las partes. A su juicio, la aplicación del artículo 121 del CGP genera traumatismos en el transcurso normal del proceso, situación que se ve reflejada, por ejemplo, en que actualmente se priorizan casos delicados relacionados con menores de edad, no obstante, la aplicación de la norma demandada conduce a que se dejen de aplicar este tipo de criterios con el objetivo de cumplir el término procesal mencionado.

Adicionalmente, la disposición demandada contradice el principio y el derecho fundamental a la igualdad, lo cual se ve reflejado en que los juzgados de municipios menores pueden cumplir con el término de la norma, en contraste, aquellos que se encuentran en las ciudades capitales o de grandes ciudades del país, con la aplicación de la norma resultan afectados y podrían cambiar los procesos tras el cumplimiento de los términos de que trata la norma. Por consiguiente, se generan condiciones diferentes respecto a los “usuarios de la administración de justicia en un municipio menor y una capital de departamento” sin que exista una justificación objetiva.

8. El ciudadano Eduardo Andrés Carrales Alarcón solicitó declarar la exequibilidad condicionada de la disposición demandada, en el entendido de que la nulidad se saneará si no fue advertida por los sujetos procesales, en concordancia con lo señalado en la Sentencia C-537 de 2016.

El ciudadano indicó que el artículo 121 del CGP regula tres supuestos, a saber “i) que haya vencido el termino sin haberse dictado la providencia correspondiente (*sentencia o auto de prórroga por seis (6) meses más), ii) vencido el termino, dictando la respectiva prorroga y, iii) vencido el termino, dictando la sentencia”. En su criterio, la situación que genera conflicto es la tercera, en cuya aplicación se debe buscar garantizar la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, de tal manera que se evite incurrir en un exceso ritual manifiesto y el desconocimiento del debido proceso.

Para lograr la protección de las garantías constitucionales, se debe considerar que el artículo 136 del CGP no incluye la nulidad del artículo 121 del CGP, en concordancia sostiene que “las causas de nulidad son taxativas e implican la actuación, las sentencias como providencias judiciales son susceptibles de control legal por medio de los recursos de apelación, casación o revisión”. Así mismo indicó que “no constituye causal de nulidad proferir una sentencia luego de vencido el término del año en primera o única instancia; si el término venció, le corresponde a las partes alegarlo antes de proferirse la sentencia respectiva y como medida de saneamiento”. Sin embargo, en caso de que el juez lo advierta o las partes lo aleguen, entonces, en ese caso, se genera la pérdida de competencia.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida o subsidiariamente declarar la exequibilidad de la expresión “de pleno derecho” contenida en el artículo 121 del Código General del Proceso “en el entendido que la nulidad es sanable y que requiere declaración judicial”.

En criterio de la Procuraduría la demanda no cumple con el requisito de pertinencia debido a que el demandante no planteó la inconstitucionalidad de la disposición acusada a partir de una confrontación de esta con el texto Superior. Su inconformismo radica en los traumatismos procesales generados en casos particulares. Tampoco se cumple con el requisito de suficiencia, dado que los argumentos son de naturaleza legal, no constitucional, un ejemplo de ello, en su criterio, consiste en que el demandante sustentó la demanda en que el legislador descuidó causales adicionales a la interrupción y suspensión del proceso para disponer el traslado de competencia.

Sin embargo, en caso de que esta Corporación resuelva pronunciarse de fondo, indica que la demanda se concentra en los efectos de la pérdida de competencia, es decir, “la nulidad de pleno derecho de las actuaciones posteriores a su vencimiento”. En este caso, indica que la Corte debe remitirse al concepto rendido en el Expediente D-12981, en el cual se solicitó a esta Corporación declarar su exequibilidad “en el entendido que la nulidad de pleno derecho es sanable y que requiere declaración judicial”.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para ejercer control de constitucionalidad respecto de la disposición demandada, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241.4 de la Constitución Política.

2. Configuración de cosa juzgada constitucional respecto de los incisos segundo, sexto y octavo del artículo 121 del Código General del Proceso (CGP), e ineptitud sustantiva de la demanda respecto de los demás contenidos normativos de la disposición demandada

En el asunto bajo análisis, en aplicación del principio pro actione, se admitió la demanda en relación con el cargo por violación del derecho de acceso a la administración de justicia (art. 229 de la CP).

Sin embargo, la Sala Plena encuentra acreditada (i) la configuración de cosa juzgada constitucional respecto de los incisos segundo, sexto y octavo del artículo 121 del CGP y (ii) configuración de ineptitud sustantiva de la demanda frente a los demás contenidos normativos de la disposición objetada, como se expone a continuación.

2.1 Configuración de cosa juzgada constitucional respecto de los incisos segundo, sexto y octavo del artículo 121 del CGP

En el presente caso, con posterioridad a la admisión de la demada, la Corte decidió una demanda de inconstitucionalidad contra las expresiones “automáticamente”, contenida en el inciso segundo, y “de pleno derecho”, incluida en el inciso sexto, así como contra la totalidad del inciso octavo en cuanto a la calificación de los jueces, en relación con la misma

disposición que ahora se examina.

Los artículos 243 de la Constitución y 22 del Decreto 2067 de 1991 prevén que “los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”, lo cual implica que son inmutables, vinculantes y definitivos. Por la misma razón, cuando la cosa juzgada “se configura surge, entre otros efectos, la prohibición e imposibilidad para el juez constitucional de volver a conocer y decidir de fondo sobre lo ya debatido y resuelto”.

No obstante, para declarar la configuración de cosa juzgada es necesario que el juez constitucional verifique los siguientes requisitos: (i) identidad de objeto, es decir, “que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de la misma proposición normativa, ya estudiada en una sentencia anterior”; (ii) identidad de causa petendi, esto es, “que se proponga dicho estudio por las mismas razones (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), ya estudiadas en una sentencia anterior”y (iii) identidad del parámetro de control de constitucionalidad, esto es, que no exista un cambio de contexto o nuevas razones significativas que de manera excepcional hagan procedente la revisión, lo que la jurisprudencia ha referido como un nuevo contexto de valoración.

En tales términos, la Sala Plena concluye que respecto de los cargos formulados contra los incisos segundo, sexto y octavo, del artículo 121 del CGP, se configura cosa juzgada constitucional pues ellos fueron resueltos en la Sentencia C-443 de 2019. En efecto, como ya se dijo, en esa providencia se analizó la constitucionalidad de las expresiones “automáticamente”, contenida en el inciso segundo, y “de pleno derecho”, incluida en el inciso sexto, así como la totalidad del inciso octavo, en relación con la calificación de los jueces.

En efecto, la Corte estudió “si la nulidad de pleno derecho de las actuaciones realizadas por el juez que pierde la competencia por el vencimiento de los plazos establecidos en el artículo 121 del CGP, y la obligación de tener en cuenta el citado vencimiento como criterio de calificación de los funcionarios judiciales” vulnera los derechos al “debido proceso público sin dilaciones injustificadas” (art. 29 de la CP), de acceso a la administración de justicia (art. 229 de la CP) y el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas (art. 228 de la CP).

La Corte declaró la inexequibilidad de la expresión “de pleno derecho”, contenida en el inciso sexto, y la exequiblidad condicionada del resto de ese inciso; así como la exequibilidad condicionada de los incisos segundo, sexto y octavo del artículo 121 del CGP en los siguientes términos:

“Primero. Declarar la INEXEQUIBILIDAD de la expresión “de pleno derecho” contenida en el inciso sexto del artículo 121 del Código General del Proceso, y la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del resto de este inciso, en el entendido de que la nulidad allí prevista debe ser alegada antes de proferirse la sentencia, y de que es saneable en los términos de los artículos 132 y subsiguientes del Código General del Proceso.

Segundo. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del inciso segundo del artículo 121 del Código General del Proceso, en el sentido de que la pérdida de competencia del funcionario

judicial correspondiente sólo ocurre previa solicitud de parte, sin perjuicio de su deber de informar al Consejo Superior de la Judicatura al día siguiente del término para fallar, sobre la circunstancia de haber transcurrido dicho término sin que se haya proferido sentencia.

Tercero. Declarar la EXEQUBILIDAD CONDICIONADA del inciso octavo del artículo 121 del Código General del Proceso, en el sentido de que el vencimiento de los plazos contemplados en dicho precepto no implica una descalificación automática en la evaluación de desempeño de los funcionarios judiciales."

Por tanto, es claro que lo resuelto en la Sentencia C-443 de 2019 en relación con la expresión "de pleno derecho" contenida en el inciso sexto, se configura el fenómeno de cosa juzgada absoluta, porque el enunciado fue expulsado del ordenamiento jurídico. Frente al contenido restante del inciso sexto y de los incisos segundo y octavo, dado que existe identidad de objeto y de causa petendi, se configura la cosa juzgada formal, pues existe un pronunciamiento previo por la Corte respecto de la misma disposición legal sometida ahora a un nuevo escrutinio constitucional.

Existe identidad de objeto por cuanto ambas recaen sobre los mismos contenidos normativos, es decir, los numerales segundo, sexto y octavo del artículo 121 del CGP. Específicamente, el demandante objeta los enunciados normativos que se refieren a las consecuencias previstas por estas disposiciones respecto del incumplimiento de los términos procesales para proferir el fallo, a saber: la pérdida automática de competencia y la nulidad de pleno de derecho.

También existe identidad de cargo o causa petendi porque el demandante formula un cargo equivalente al ya decidido previamente por la Corte. En efecto, cuestiona nuevamente estas disposiciones porque considera que violan el derecho de acceso a la administración de justicia (art. 229 de la CP), al dilatar el proceso, sin que se establezcan excepciones respecto de situaciones particulares, diferentes a la interrupción o suspensión, asuntos que fueron resueltos en la Sentencia C-443 de 2019. En consecuencia, se configura cosa juzgada, que impide que esta Corte profiera un nuevo pronunciamiento de fondo en el caso bajo estudio.

De acuerdo con lo antes expuesto, la Corte declarará en la parte resolutiva de esta providencia estarse a lo resuelto en la Sentencia C-443 de 2019 respecto de los incisos segundo, sexto y octavo del artículo 121 del CGP.

2.2 Ineptitud sustantiva de la demanda respecto de los incisos primero, tercero, cuarto, quinto, séptimo y el parágrafo del artículo 121 del Código General del Proceso

2.2.1 En reiterada jurisprudencia constitucional se ha precisado que la competencia de la Corte para ejercer control de constitucionalidad sobre leyes demandadas depende del cumplimiento de dos presupuestos básicos e insustituibles: (i) que la demanda ciudadana reúna los requisitos mínimos señalados en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, y (ii) que las normas sometidas a control estén vigentes o que, de no estarlo, se encuentren produciendo efectos o tengan vocación de producirlos.

En relación con los requisitos mínimos, el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 establece que las demandas de inconstitucionalidad deben contener (i) el señalamiento de las disposiciones

legales acusadas como inconstitucionales, (ii) la determinación de las normas constitucionales que se estiman infringidas, (iii) los argumentos por los cuales dichas normas se estiman violadas, (iv) cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite previsto en la Constitución para la expedición de las disposiciones acusadas y la forma en que fue quebrantado, y (v) las razones por las cuales la Corte es competente para conocer de la demanda.

En cuanto a las razones por las cuales las normas constitucionales se estiman violadas, esta Corporación ha indicado que su señalamiento se somete a exigencias de tipo formal y material, destinadas a la consolidación de un verdadero problema de constitucionalidad que permita adelantar una discusión en el marco del control abstracto a partir de la confrontación del contenido verificable de una norma legal con el enunciado de un mandato superior.

Según la jurisprudencia constitucional, tales razones (concepto de la violación) consisten en que se formule al menos un cargo de inconstitucionalidad, expresando los argumentos por los cuales considera el demandante que los textos constitucionales han sido infringidos.

La jurisprudencia ha expresado que se le impone al demandante "una carga de contenido material y no simplemente formal", en el sentido de que no basta que el cargo formulado contra las normas legales se estructure a partir de cualquier tipo de razones o motivos, sino que se requiere que las razones invocadas cumplan con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. El cumplimiento de estas exigencias le permitirá al juez constitucional realizar la confrontación de las normas impugnadas con el texto constitucional.

2.2.2 En relación con los cargos contra los contenidos normativos del artículo 121 del CGP que no fueron objeto de pronunciamiento en la Sentencia C-443 de 2019, se debe proferir una sentencia inhibitoria. En efecto, a pesar de que el demandante manifestó demandar la totalidad del artículo 121, no construyó el concepto de la violación respecto de los demás incisos de la disposición demandada. Por el contrario, el demandante hizo una reproducción de una providencia emitida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, cuyos argumentos dijo compartir en toda su extensión, a través de la cual cuestionó exclusivamente las consecuencias de la pérdida automática de competencia y de la nulidad de pleno de derecho de las actuaciones posteriores.

Sin embargo, no explicó por qué eran inconstitucionales los demás contenidos normativos de la disposición demandada, por lo que no es posible identificar la supuesta oposición alegada entre estos y el precepto constitucional presuntamente vulnerado.

En torno al inciso primero, relacionado con el vencimiento del término de un año para dictar sentencia de primera o única instancia y de seis meses en la segunda instancia, el demandante únicamente hizo referencia a las consecuencias de tal determinación por parte del legislador.

De otra parte, el demandante no se pronunció sobre la remisión de los expedientes a un juez determinado; la prórroga en el término para resolver en segunda instancia; el ejercicio de los poderes de ordenación e instrucción, disciplinarios y correccionales del juez y la aplicación de la norma a las autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales.

Dado que el demandante no desarrolló el concepto de la violación respecto de los demás contenidos del artículo 121 del CGP cabe concluir que no existen argumentos claros, ciertos, especificos, pertinentes ni suficientes, que constituyan un auténtico cargo de inconstitucionalidad, razón por la que la Corte se declarará inhibida para proferir un pronunciamiento de fondo en relación con los incisos primero, tercero, cuarto, quinto, séptimo y el parágrafo del artículo 121 del CGP.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

RESUELVE:

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-443 de 2019, mediante la cual se declaró la exequibilidad condicionada del inciso segundo del artículo 121 del Código General del Proceso, "en el sentido de que la pérdida de competencia del funcionario judicial correspondiente solo ocurre previa solicitud de parte, sin perjuicio de su deber de informar al Consejo Superior de la Judicatura al día siguiente del término para fallar, sobre la circunstancia de haber transcurrido dicho término sin que se haya proferido sentencia".

Segundo.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-443 de 2019, mediante la cual se declaró la inexequibilidad de la expresión "de pleno derecho" contenida en el inciso sexto del artículo 121 del Código General del Proceso, y la exequibilidad condicionada del resto de este inciso, "en el entendido de que la nulidad allí prevista debe ser alegada antes de proferirse la sentencia, y de que es saneable en los términos de los artículos 132 y subsiguientes del Código General del Proceso".

Tercero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-443 de 2019, mediante la cual se declaró la exequibilidad condicionada del inciso octavo del artículo 121 del Código General del Proceso, "en el sentido de que el vencimiento de los plazos contemplados en dicho precepto no implica una descalificación automática en la evaluación de desempeño de los funcionarios judiciales".

Cuarto.- Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los incisos primero, tercero, cuarto, quinto, séptimo y el parágrafo del artículo 121 del Código General del Proceso, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníques, publíquese y cúmplase,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Impedimento aceptado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Aclaración de Voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General