

Sentencia C-110/20

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN DEMANDA POR OMISION LEGISLATIVA-Ineptitud sustantiva por incumplimiento de carga argumentativa

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Competencia de la Corte Constitucional

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Requisitos para un estudio de fondo/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Reglas jurisprudenciales

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Incorporación de nuevo requisito según el cual demandante debe demostrar la existencia de una norma implícita de exclusión

SENTENCIA ADITIVA-Aplicación

PRINCIPIO IURA NOVIT CURIA-Importancia de la labor del juez al momento de interpretar la demanda

Esta interpretación de la demanda en el presente caso se desprende de los argumentos y de las pretensiones. La argumentación del accionante revela un reproche frente a una supuesta inacción del legislador al expedir los artículos 40 y 45 de la Ley 1563 de 2012, en cuanto habría incumplido el mandato constitucional de asegurar la doble instancia en todos los procesos judiciales. En ese sentido, afirma que “[e]l hecho de no otorgarse por disposición legal (Ley 1563 de 2012), el recurso de apelación contra laudo arbitral nacional (...) constituye una palmaria agresión del Debido Proceso”, por ello “[s]in una justificación razonable y objetiva, el Legislador consagra tratos discriminatorios con efectos negativos, (sic) entre los administrados que sí gozan de un recurso efectivo (...) y los que (...) se les prohíba (sic) efectuar (sic) un recurso efectivo”. Y además de solicitar que se declare la inexequibilidad de las disposiciones acusadas, solicita su adición por vía de la exhortación al Congreso de la República para que “apruebe una ley que adicione la Ley 1563 de 2012 (sic) un articulado que contenga el recurso de apelación”.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Criterios para valorar la aptitud de la demanda y determinar su procedencia y alcance del juicio de constitucionalidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Es requisito señalar normas acusadas como inconstitucionales

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargo de inconstitucionalidad sujeto a exigencias de tipo formal y material

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumplimiento de la carga mínima de argumentación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Necesidad de argumentación específica

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Examen sobre el incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador

EXCEPCIONES O LIMITACIONES AL PRINCIPIO-DERECHO A LA DOBLE INSTANCIA-Amplio margen de configuración del legislador

PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA-No tiene carácter absoluto

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Requisitos necesarios para que se considere como contraria a la Constitución

En los casos en los que se pretenda probar la existencia del mandato constitucional que ordena la garantía de doble instancia, no basta con que se manifieste su vigencia en el texto superior, pues el accionante tendrá la carga de demostrar que la excepción a dicho mandato -también de carácter superior- incumple los parámetros que el legislador debe tener en cuenta para fijarla. Si solo se alude a la garantía, no hay mérito para evidenciar la especificidad del mandato constitucional que la ordena.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento del requisito de especificidad en los cargos

Referencia: Expediente D-13395

Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 40 y 45 de la Ley 1563 de 2012

Accionante: Jorge Posada Taborda

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D.C., once (11) de marzo de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de la prevista en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, decide sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia en los siguientes términos.

I. I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 40.6 de la Constitución, el ciudadano Jorge Posada Taborda presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 40 y 45 de la Ley 1563 de 2012, “[p]or medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones”.

Mediante Auto de 2 de agosto de 2019, el magistrado sustanciador admitió el cargo por violación del debido proceso (artículos 29 y 31 superiores) en aplicación del principio pro actione. En el mismo proveído, inadmitió los demás cargos porque el accionante no cumplió con la correcta estructuración del cargo por igualdad (artículo 13 superior), ni con los requisitos mínimos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia de los cargos por violación de los artículos 1º, 93, 123 y 209 superiores. En consecuencia, concedió al accionante el término de tres días hábiles para corregir su demanda.

Transcurrido el término señalado sin que el accionante hubiere corregido las falencias advertidas, el magistrado sustanciador, mediante Auto de 27 de agosto de 2019, rechazó la demanda en lo relativo a los cargos por igualdad y por violación de los artículos 1º, 93, 123 y 209 superiores. En el mismo proveído dispuso: (i) fijar en lista; (ii) comunicar el inicio del

proceso al Procurador General de la Nación para lo de su competencia; (iii) comunicar el inicio del proceso al Presidente del Congreso de la República y, con fundamento en el inciso segundo del artículo 11 del Decreto Ley 2067 de 1991, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y (iv) a efectos de rendir concepto, invitar a la Defensoría del Pueblo, a los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, de Cali-ICESI, Autónoma de Bucaramanga, del Norte, de los Andes, Externado de Colombia, Nacional de Colombia y Javeriana, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Academia Colombiana de Abogacía, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Comité Colombiano de Arbitraje, al Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá y a la Red de Centros de Conciliación y Arbitraje de las Cámaras de Comercio.

Concluido el procedimiento y recibido el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a resolver la demanda de la referencia.

. TEXTO DE LAS DISPOSICIONES DEMANDADAS

A continuación, se transcribe el texto de los artículos 40 y 45 de la Ley 1563 de 2012 conforme a su publicación en el Diario Oficial Nro. 48.489 del 12 de julio de 2012:

(julio 12)

Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA: (...)

ARTÍCULO 40. RECURSO EXTRAORDINARIO DE ANULACIÓN. Contra el laudo arbitral procede el recurso extraordinario de anulación, que deberá interponerse debidamente sustentado, ante el tribunal arbitral, con indicación de las causales invocadas, dentro de los treinta (30)

días siguientes a su notificación o la de la providencia que resuelva sobre su aclaración, corrección o adición. Por secretaría del tribunal se correrá traslado a la otra parte por quince (15) días sin necesidad de auto que lo ordene. Vencido aquel, dentro de los cinco (5) días siguientes, el secretario del tribunal enviará los escritos presentados junto con el expediente a la autoridad judicial competente para conocer del recurso.

(...)

ARTÍCULO 45. RECURSO DE REVISIÓN. Tanto el laudo como la sentencia que resuelva sobre su anulación, son susceptibles del recurso extraordinario de revisión por las causales y mediante el trámite señalado en el Código de Procedimiento Civil. Sin embargo, quien tuvo oportunidad de interponer el recurso de anulación no podrá alegar indebida representación o falta de notificación. Cuando prospere el recurso de revisión, la autoridad judicial dictará la sentencia que en derecho corresponda.” (negrilla y subrayas fuera del texto original)

. LA DEMANDA

El accionante consideró que los artículos 40 y 45 de la Ley 1563 de 2012 desconocen el derecho al debido proceso contemplado en el artículo 29 superior y, en particular, la garantía de doble instancia consignada en el artículo 31 ídem, por cuanto “niegan el derecho supranacional y constitucional nacional de la doble instancia (elemento del debido proceso, pilar fundamental de nuestro Estado Social de Derecho)”. Al efecto, solicitó declarar la inexecutable de las disposiciones demandadas y exhortar al legislador para que “apruebe una ley que adicione la Ley 1563 de 2012 un articulado que contenga el recurso de apelación”.

Como sustento del cargo el accionante adujo las siguientes razones:

En primer lugar, sostuvo que los artículos demandados “consagran restrictivamente que sólo (sic) procede contra el laudo arbitral un recurso excepcional de anulación del laudo, con taxativas causales, como también un recurso de revisión con restrictivas causales, lo que por sí tronca (sic) la justicia material”. Así, al ser los recursos de anulación y revisión los únicos medios de defensa judicial que proceden contra laudos arbitrales se desconoce, en su opinión, el derecho al debido proceso, en tanto estos carecen de la idoneidad y la eficacia necesarias para lograr una justicia material por encontrarse limitados al estudio de

cuestiones procesales restringidas por causales taxativas.

En segundo lugar, el accionante indicó que el derecho a la doble instancia es “una institución jurídica inherente al articulado de la Carta Política de Colombia”, la cual, asimismo, ha sido reconocida por la Convención Americana de Derechos Humanos y por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como una garantía primordial del debido proceso. Adujo que el recurso de apelación, en tanto materialización del derecho a la doble instancia, permitiría una revisión integral del laudo sin atar el análisis del juez a los aspectos únicamente formales o procesales previstos en las causales de anulación o revisión. Agregó que los efectos de la apelación y la anulación son “distintos y, en consecuencia, la naturaleza jurídica de cada uno de ellos es diferente”, pues con el primero “se [pretende] que un juez superior a aquel que dictó la decisión recurrida revise y emita un nuevo fallo”, y el segundo “lo que persigue es la rescisión del [laudo] y su consecuente ineficacia”. Lo anterior, subrayó, deviene en que el recurso de apelación sea el mecanismo de defensa eficaz e idóneo para asegurar la preeminencia de la justicia material.

En tercer lugar, puso de presente que la posibilidad de que se expidan laudos que contraríen de forma abrupta la ley, requiere de la garantía del recurso de apelación a efectos de asegurar la justicia material. Lo anterior, aún sobre la voluntad de las partes de someterse a la “decisión legítima” de los árbitros y de la celeridad que habría de ofrecer este mecanismo alternativo de solución de controversias.

. INTERVENCIONES

4.1. Comité Colombiano de Arbitraje

Solicitó declarar la exequibilidad de las disposiciones atacadas por las siguientes razones.

Primero, sostuvo que el artículo 116 superior “autoriza el arbitraje, el cual por su naturaleza implica que la decisión de los árbitros es final y por ello contra la misma no cabe recurso de apelación”. Apuntó que dicha naturaleza implica que “las decisiones de los árbitros no son apelables ante la justicia estatal, pues ello desconocería el acuerdo de las partes de sustraer su controversia del conocimiento de los jueces permanentes para confiarla en personas que ellas mismas han escogido”, lo cual ha sido reconocido por la jurisprudencia de esta Corporación.

Adujo que el artículo 58 de la Ley 1563 de 2012, en concordancia con el artículo 13 de la Ley 270 de 1996 (modificado por la Ley 1285 de 2009), “permite que en los arbitrajes en que no sea parte el Estado o alguna de sus entidades, los particulares puedan “acordar las reglas de procedimiento a seguir, directamente o por referencia a las de un centro de arbitraje, respetando en todo caso los principios constitucionales que integran el debido proceso, el derecho de defensa y la igualdad de las partes”. Por lo anterior es perfectamente posible que las partes, si así lo quieren, consagren un mecanismo de apelación de sus laudos arbitrales”. Ilustró que varias instituciones arbitrales, como la American Arbitration Association y la Corte Española de Arbitraje, “consagran como una opción que las partes estipulen que el laudo pueda ser apelado ante otro tribunal arbitral” y que este sistema, contrario a lo que se argumenta en la demanda, se ajusta a la Constitución Política “en la medida en que si otro tribunal arbitral va a revisar la decisión del primero es porque las partes así lo han querido”. De igual forma, mencionó que algunas legislaciones, como la francesa, contemplan la posibilidad de apelar los laudos arbitrales nacionales o domésticos ante la justicia estatal pero únicamente si las partes así lo han convenido expresamente.

Segundo, afirmó que existe una sólida jurisprudencia constitucional que reconoce que “es posible que el legislador establezca que un proceso es de única instancia”, siempre y cuando se satisfagan ciertos criterios a efectos de determinar que la eliminación de la doble instancia es constitucional. Consideró que “si se analizan tales criterios en la forma como los ha aplicado la Corte Constitucional se encuentran (sic) que los mismos se cumplen respecto del proceso arbitral”. Esto, debido a que (i) el arbitraje es excepcional, pues la “regla general es que las controversias se resuelven a través de la jurisdicción estatal”; (ii) en el arbitraje existen oportunidades procesales que garantizan el derecho de defensa tales como la contestación de la demanda, la formulación de excepciones, la práctica de pruebas y su contradicción, el recurso extraordinario de anulación “el cual si bien no autoriza a revisar el fondo de la decisión, si (sic) permite que se revise que no se haya violado el derecho de defensa” y el recurso extraordinario de revisión “que permite igualmente privar de valor providencias que afectan elementos esenciales del derecho a la defensa”; (iii) la limitación de la apelación en el arbitraje persigue una finalidad constitucionalmente legítima, que surge de la propia Constitución cuyo artículo 116 reconoce, por una parte, que el arbitraje es un “mecanismo de administración de justicia, el cual por su naturaleza implica que la decisión sea de única instancia, sin perjuicio de que se pueda pactar otra cosa” y, por otra, respeta la autonomía privada en virtud de la cual “las partes pueden escoger quien puede resolver la

controversia”; y (iv) la exclusión de la apelación en el arbitraje no da lugar a discriminación porque a dicho mecanismo “acuden las partes por su propia voluntad, y porque todos los procesos arbitrales, independientemente de su cuantía o de quienes participan, son de única instancia”.

Y, tercero, resaltó que la Convención Interamericana de Derechos Humanos, al establecer el derecho al debido proceso en su artículo 8, “no incluye que deba existir una doble instancia” y que “el derecho de apelación como garantía mínima sólo existe en materia penal”. Aclaró, finalmente, que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos nunca ha sostenido que en procesos distintos a los penales deba existir una doble instancia.

4.2. Ministerio de Justicia y del Derecho

Solicitó a la Corte declararse inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda.

Evidenció que el cargo elevado por el accionante carece de claridad en la medida en que (i) lo que se reprocha es la “inexistencia de una disposición específica en la Ley 1563 de 2012 que regule otro recurso diferente a los que regulan las disposiciones acusadas”; (ii) los artículos acusados no son “formal ni sustancialmente contrarios a los preceptos de los artículos 29 y 31 de la Constitución Política”; y (iii) tampoco pueden ser estos señalados como “causa del hipotético déficit de garantía al debido proceso que eventualmente tendría origen en una eventual omisión legislativa absoluta”. De igual forma aseveró que el cargo carece de certeza por cuanto “aparece como producto de una construcción exclusivamente subjetiva del accionante que utiliza la demanda contra tales disposiciones para exponer su convicción parcializada y sus respetables conjeturas sobre la imperativa necesidad de que se establezca y regule el recurso de apelación dentro del régimen procesal del arbitraje, en procura de que la Corte Constitucional exhorte al Legislador en ese sentido”. Aseguró que tampoco se cumple con el requisito de especificidad debido a que “la solicitud de declaración de inexecutable de los artículos acusados no vendría a ser más que una petición meramente formal encaminada a facilitar su admisión”, ni con aquel de suficiencia, puesto que el cargo no pone en entredicho la presunción de constitucionalidad de los artículos atacados.

4.3. Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá

Solicitó declarar la exequibilidad de los artículos atacados.

Primero, sostuvo que el hecho de que el legislador “no haya contemplado como parte del procedimiento arbitral la doble instancia, no vulnera automáticamente el debido proceso, toda vez que dicho proceso contempla una serie de herramientas e instrumentos que garantizan la protección del derecho fundamental bajo análisis”.

Segundo, señaló que “el principio de la doble instancia no es absoluto” y que su limitación frente al arbitraje respeta los criterios sentados jurisprudencialmente a ese propósito. Ello, en razón a que los artículos demandados establecen recursos que le permiten a la persona que acude al arbitraje “garantizar adecuadamente sus derechos de defensa y contradicción” y a que la exclusión de la doble instancia en el arbitraje es excepcional y no es discriminatoria.

Tercero, recalcó que la autonomía de la voluntad y la celeridad son principios rectores del arbitraje y, en esa medida, “la ausencia de la segunda instancia en el arbitraje no solo es una posibilidad consagrada en la propia Constitución, sino que resulta ser necesaria para garantizar los principios que rodean el arbitraje como un mecanismo alternativo de solución de conflictos”.

4.4. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Solicitó, de forma principal, declarar la inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda y, subsidiariamente, declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

Frente a la solicitud principal, aseveró que el cargo carece de certeza, pertinencia y suficiencia. Frente a la ausencia del primer requisito, sostuvo que “el reproche no está centrado en la discordancia de las normas demandadas con los parámetros constitucionales (...) sino que la supuesta vulneración del debido proceso y de la doble instancia se produce frente a la inexistencia de una cláusula normativa expresa que posibilite la discusión de los laudos arbitrales a través del recurso ordinario de apelación ante otra instancia”. Frente a la pertinencia, alegó que “las aseveraciones en torno de los recursos previstos en las disposiciones demandadas no surgen de una confrontación entre la forma en que han sido determinados por el legislador, sino en apreciaciones personales en lo relativo a su eficacia o eficiencia”. Y, en lo relativo a la suficiencia, afirmó que “no se advierte que los argumentos esbozados por el demandante resulten suficientes para demostrar, así sea prima facie, que la

configuración de recursos extraordinarios frente a los laudos arbitrales atente contra el debido proceso o la doble instancia”.

En relación con la solicitud subsidiaria, sostuvo que el legislador goza de un margen de configuración para regular el proceso arbitral y que “en el caso concreto, no se observa ninguna actuación por parte del legislativo que afecte los límites constitucionales en la configuración del proceso arbitral”. Afirmó, que los artículos demandados “son compatibles con el debido proceso y son una manifestación de la doble instancia que el legislador ha decidido reglamentar de manera excepcional”, por lo que no se evidencia la necesidad de establecer un recurso de apelación frente a este método alternativo de solución de controversias.

4.4. Universidad Externado de Colombia

Solicitó declarar la exequibilidad de los artículos demandados por las siguientes razones.

Primero, sostuvo que al legislador le asiste una libertad de configuración legislativa en materia procesal que lo faculta para “establecer requisitos, tiempos, procedimientos, recursos, conductas de las partes y del juez como sujetos dentro del proceso”. Y, en ejercicio de tal libertad, determinó que en sede arbitraje y, en particular, en arbitraje nacional, los procesos fueran de “única instancia, decisión que (...) no es irracional, caprichosa ni injustificada, sino que atiende a unos fines constitucionalmente válidos”. Entre dichos fines, resaltó aquel del respeto a la autonomía de la voluntad, “toda vez que precisamente la voluntad de las partes consistió en que la actividad de juzgamiento fuera solamente de los árbitros y no un juez de segunda instancia”.

Segundo, argumentó que, de prosperar el cargo de inconstitucionalidad, “habría que concluir que todos los procesos de única instancia son contrarios a la Constitución Política, con lo cual se olvida que precisamente es el propio artículo 31 Superior el que señala que “[T]oda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consigne la ley”

.

4.5. Intervenciones extemporáneas

Vencido el término de fijación en lista, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal allegó su

intervención.

. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto Nro. 006671 de 18 de octubre de 2019, el Procurador General de la Nación solicitó, de manera principal, declarar la inhibición para pronunciarse por ineptitud sustantiva de la demanda. Subsidiariamente, solicitó declarar la exequibilidad de las disposiciones atacadas.

A efectos de sustentar la solicitud principal, consideró que el cargo formulado en realidad plantea “la configuración de una omisión legislativa relativa”. No obstante, el accionante “no cumple con los presupuestos para estructurar el cargo por esta razón”. Lo anterior, en razón a que, por una parte, “se limita a señalar que no se previó un recurso de fondo, esto es, el recurso de apelación contra los laudos arbitrales y que esto desconoce la doble instancia como componente del debido proceso”, pero en el demanda “no se precisa cuál es la disposición sobre la que se predica la omisión, dado que se acusan las disposiciones que, de manera general, establecen las reglas de procedencia de los recursos, pero no las causales. En efecto, podría argumentarse que la omisión se predica del establecimiento de una causal dentro del catálogo de causales que disponga la revisión de fondo del laudo”. Por otra parte, argumentó que, de conformidad con el artículo 31 superior, “tampoco es claro que el legislador tenga la obligación constitucional de establecer el recurso de apelación en todos los procesos” y, a ese tenor, el accionante “no explica las razones específicas de por qué, desde el punto de vista constitucional, en el campo específico del arbitramento esta obligación se deriva de un deber específico impuesto por el constituyente”.

En lo atinente a la solicitud subsidiaria, el Ministerio Público planteó que del artículo 116 superior se derivan dos mandatos particulares en materia arbitral “(i) el principio de voluntariedad como eje central de este mecanismo y; (ii) la regulación legislativa en materia arbitral, la cual, aun cuando amplía (sic), debe respetar el principio de habilitación”. De dichos mandatos derivó que “el diseño legislativo de los recursos de anulación y de revisión supone que es la voluntad de las partes la que determina que la controversia no sea resuelta por un juez estatal, sino por árbitros habilitados por estas, razón por la que establecer una segunda instancia ocasionaría una afectación por parte del legislador a la autonomía de la voluntad de las partes válidamente expresada”. Concluyó que, en cualquier caso, “la

regulación constitucional de la doble instancia supone que no se trata de un principio absoluto, pues a pesar de que en el artículo 31 (...) se establece que la regla general es que las sentencias sean apelables, también señala que existen excepciones permitidas por la Constitución y determinadas por la ley”.

. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

6.1. Competencia y plan de la decisión

De conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la demanda de la referencia, pero se declarará inhibida para pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva porque el accionante en realidad plantea una omisión legislativa relativa en la que habría incurrido el legislador al no regular la procedencia del recurso de apelación contra laudos arbitrales y, a ese propósito, no cumplió con los requisitos específicos de argumentación que se exigen frente a este tipo de cargos.

Con el fin de motivar la decisión, se reiterará la jurisprudencia de esta Corporación sobre la omisión legislativa relativa (6.2.), posteriormente, se expondrán las razones por las cuales el cargo admitido se configura a partir de dicha omisión (6.3.) y, finalmente, se determinará que el cargo es inepto por no acreditar la existencia de un mandato constitucional específico que obligue al legislador a asegurar la procedencia de la apelación contra laudos arbitrales (6.4.).

6.2. Jurisprudencia sobre omisión legislativa relativa

El control de constitucionalidad puede tener por objeto una omisión del legislador en caso de que, al regular una materia, incumpla un mandato específico a él impuesto por el Constituyente. El estudio de fondo de un cargo por omisión legislativa relativa requiere, además del cumplimiento de los requisitos generales de los cargos de inconstitucionalidad, la satisfacción de exigencias específicas de argumentación, en las que se demuestre:

“(a) la existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo y que (i) excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos equivalentes o asimilables o (ii) que no incluya determinado elemento o ingrediente normativo;

(b) que exista un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador que resulta omitido, por los casos excluidos o por la no inclusión del elemento o ingrediente normativo del que carece la norma;

(c) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente;

(d) que en los casos de exclusión, la falta de justificación y objetividad genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma”.

Dichas exigencias se explican “pues de lo que se trata es de plantear un escenario de controversia eficaz e idóneo respecto de la Constitución, en el que sea el demandante y no el juez quien define los contornos dentro de los cuales se ejerce el control constitucional sobre las normas acusadas de omisión inconstitucional y que puede conducir a la adopción de una sentencia que adiciona elementos a la ley”. Así, la labor de la Corte Constitucional frente a este cargo no radica en cuestionar la decisión política del legislador de abstenerse de regular una determinada materia, o de hacerlo de manera parcial o fragmentada, sino que debe evaluar si incumplió una exigencia derivada de la Constitución, cuya falta de previsión genera una norma implícita de exclusión que desconoce un deber específico determinado por el Constituyente.

6.3. La omisión legislativa relativa en el presente caso

En ningún aparte de la demanda se indica expresamente que el cargo elevado consista en uno por omisión legislativa relativa. No obstante, la falta de dicho apelativo no impide que la Sala -en cumplimiento del deber de interpretar la demanda según se desprende del artículo 42.5 del Código General del Proceso-, reconozca que el cargo, en vez de alegar una vulneración de los artículos 29 y 31 superiores, aduce en realidad una omisión legislativa relativa.

Esta interpretación de la demanda en el presente caso se desprende de los argumentos y de las pretensiones. La argumentación del accionante revela un reproche frente a una supuesta inacción del legislador al expedir los artículos 40 y 45 de la Ley 1563 de 2012, en cuanto habría incumplido el mandato constitucional de asegurar la doble instancia en todos los procesos judiciales. En ese sentido, afirma que “[e]l hecho de no otorgarse por disposición

legal (Ley 1563 de 2012), el recurso de apelación contra laudo arbitral nacional (...) constituye una palmaria agresión del Debido Proceso”, por ello “[s]in una justificación razonable y objetiva, el Legislador consagra tratos discriminatorios con efectos negativos, (sic) entre los administrados que sí gozan de un recurso efectivo (...) y los que (...) se les prohíba (sic) efectuar (sic) un recurso efectivo”. Y además de solicitar que se declare la inexecutable de las disposiciones acusadas, solicita su adición por vía de la exhortación al Congreso de la República para que “apruebe una ley que adicione la Ley 1563 de 2012 (sic) un articulado que contenga el recurso de apelación”.

De tales planteamientos la Corte entiende que el cargo se funda en la omisión legislativa relativa y bajo ese parámetro entrará a estudiar su aptitud frente a los requisitos de argumentación generales y específicos aplicables, y descartar el cumplimiento de los últimos.

6.4. Ineptitud sustantiva del cargo

6.4.1. Cumplimiento de los requisitos generales

El artículo 241 de la Constitución Política establece que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de su integridad y supremacía y, en los numerales 4 y 5, le atribuye la función de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley.

Esta Corporación, con fundamento en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha indicado que los cargos de inconstitucionalidad contra una ley se someten a exigencias de tipo formal y material, destinadas a la consolidación de un verdadero problema de constitucionalidad que permita adelantar una discusión a partir de la confrontación del contenido verificable de una norma legal con el enunciado de un mandato superior.

En ese contexto, en reiterada jurisprudencia constitucional se ha señalado que la competencia para ejercer control de constitucionalidad sobre normas demandadas está atada al cumplimiento de dos presupuestos básicos e insustituibles: (i) que la demanda ciudadana reúna los requisitos mínimos señalados en el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991; y (ii) que las normas sometidas a control estén vigentes o que, si no lo están, produzcan efectos o tengan vocación de producirlos.

En consecuencia, para que exista aptitud sustantiva, la demanda debe estructurar los cargos de inconstitucionalidad de manera que satisfaga los requisitos exigidos en el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991.

Conforme a dicha disposición, las demandas de inconstitucionalidad deberán señalar: (i) las normas acusadas como inconstitucionales; (ii) las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) las razones por las cuales dichos textos han sido violados; (iv) en caso de que lo que se discute sea el quebrantamiento del correcto trámite legislativo, se debe señalar cuál es el trámite que debió haberse observado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente.

Particularmente, respecto del requisito consistente en expresar las razones por las cuales la norma demandada se considera inconstitucional, esta Corte ha dicho que supone elaborar correctamente el concepto de la violación. Según la jurisprudencia constitucional el concepto de la violación es formulado adecuadamente cuando, además de (i) identificar las normas que se demandan como inconstitucionales (transcripción literal o inclusión por cualquier medio) y (ii) determinar las normas constitucionales que se alegan como vulneradas, (iii) se formula por lo menos un cargo de inconstitucionalidad con la exposición de las razones o motivos por los cuales se considera que dichos textos constitucionales han sido infringidos.

En relación con este último requisito, la jurisprudencia ha expresado que se le impone al ciudadano “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 sean “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”. Únicamente con el cumplimiento de estas exigencias le será posible al juez constitucional realizar la confrontación de las normas impugnadas con el texto superior.

Est Corporación ha precisado que las razones que fundamentan la solicitud de inconstitucionalidad deben ser “(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye

argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes; esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada”.

Si las demandas incumplen los requisitos antes mencionados, la Corte deberá declararse inhibida, de manera que se deje abierta la posibilidad de que se vuelva a cuestionar la correspondencia entre las normas acusadas y la Constitución.

En el presente caso la demanda fue admitida en aplicación del principio *pro actione*, con base en el cual, “cuando se presente duda en relación con el cumplimiento [de los requisitos de la demanda] se resuelva a favor del accionante” de manera que, en análisis posterior, se decida definitivamente sobre su cumplimiento.

En el marco de dicho análisis, la Sala halla que el cargo analizado cumple con los requisitos generales de argumentación. Lo anterior en la medida en que es claro, porque sigue un hilo conductor lógico que permite entender que reprocha la omisión del legislador consistente en desatender, con la expedición de las disposiciones cuestionadas, el supuesto mandato constitucional que lo obliga a garantizar la doble instancia en el arbitraje. Es cierto porque los artículos 40 y 45 de la Ley 1563 de 2012 establecen, entre otras normas, la procedencia de los recursos de anulación y de revisión contra laudos arbitrales y no disponen, en ninguna de sus normas, que contra el laudo quepa el recurso de apelación. Es específico porque pretende demostrar que la inacción del legislador es contraria al mandato constitucional que, en criterio del accionante, lo obliga a regular la procedencia de la apelación contra los laudos arbitrales y que se deriva principalmente de los artículos 29 y 31 superiores. Es pertinente porque se fundamenta en argumentos de estirpe constitucional y, por último, es suficiente puesto que despierta, en tales términos, una duda acerca de la eventual configuración de una omisión legislativa relativa.

6.4.2. Incumplimiento de los requisitos específicos

Si bien el cargo satisface los requisitos generales de argumentación, no ocurre lo mismo con los requisitos específicos exigibles cuando se trata de cargos por omisión legislativa relativa.

Al efecto, la Sala reconoce que el accionante identificó los artículos 40 y 45 de la Ley 1563 de 2012 y acreditó, asimismo, que ninguno prevé la procedencia del recurso de anulación contra laudos arbitrales, siendo este, a su juicio, el elemento faltante. En sus palabras:

“[E]n los casos de los artículos demandados, se otorga una garantía procesal, pero no, (sic) una garantía material, efectiva, objetiva, segura, real, práctica: los artículos demandados no otorgan una garantía jurídico-constitucional-procesal (sic), siendo la garantía plena, dentro de nuestra legalidad teleológica Estatal. Asimismo, el legislador cuando creó los mecanismos legales de control del Laudo Arbitral, (sic) no diseñó jurídicamente un “plano” para revisar integralmente la controversia resuelta por los árbitros”.

No obstante, el accionante no logró demostrar la existencia de un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador que resulte omitido por las disposiciones cuestionadas. A propósito de identificar dicho mandato, recurrió a los artículos 29 y 31 superiores y a ciertas jurisprudencias de esta Corporación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De ahí derivó, primero, que “la justicia arbitral está sujeta a las reglas básicas de todo proceso, como el respeto por los derechos fundamentales de las partes, específicamente los derechos al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia”; segundo, que “el principio constitucional y supranacional de la doble instancia [es una] institución jurídica inherente al derecho del debido proceso” el cual, inclusive, calificó de “derecho universal” ; y, tercero, que “[e]n el caso de los laudos arbitrales, la ausencia de un recurso de apelación que asegure una segunda oportunidad de juzgamiento se configura como una repudiable excepción a la exigencia constitucional de la doble instancia, dadas las características extraordinarias de dicho proceso”. En suma, aseguró que existe un mandato superior que obliga al legislador a regular la doble instancia en el arbitraje.

A juicio de la Sala no se deriva de la Constitución Política tal deber. Esto, porque si bien el artículo 31 superior establece que “[t]oda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada”, también confiere al legislador la facultad de exceptuar tal garantía cuando señala “salvo las excepciones que consagre la ley”. La jurisprudencia constitucional ha precisado, sin embargo, que la habilitación del legislador para exceptuar la doble instancia tampoco es irrestricta, “no es una patente de corso que el Constituyente le hubiese conferido. Se trata de una autorización constitucional para ser cumplida sin violar el resto del ordenamiento

constitucional, particularmente los derechos humanos”, conforme a los parámetros que, de acuerdo con la jurisprudencia, debe atender el legislador al momento de fijar excepciones al mandato constitucional de la doble instancia:

“i) La exclusión de la doble instancia debe ser excepcional;

iii) La exclusión de la doble instancia debe propender por el logro de una finalidad constitucionalmente legítima;

iv) La exclusión no puede dar lugar a discriminación.”

El accionante se centra en caracterizar la garantía de doble instancia como un mandato absoluto. Es cierto que señala que los recursos de anulación y revisión no son idóneos ni eficaces para asegurar el derecho de defensa, y que menciona que la omisión alegada genera una suerte de discriminación, pero para la Sala esto no es suficiente para demostrar que la Constitución ordene específicamente que los laudos deban ser susceptibles de apelación y, menos aún, que en este caso no tenga cabida la norma constitucional que le permite al legislador exceptuar la doble instancia.

En los casos en los que se pretenda probar la existencia del mandato constitucional que ordena la garantía de doble instancia, no basta con que se manifieste su vigencia en el texto superior, pues el accionante tendrá la carga de demostrar que la excepción a dicho mandato -también de carácter superior- incumple los parámetros que el legislador debe tener en cuenta para fijarla. Si solo se alude a la garantía, no hay mérito para evidenciar la especificidad del mandato constitucional que la ordena.

En consecuencia, al no haber demostrado la existencia de un deber superior específico de garantizar la doble instancia en los trámites arbitrales, el accionante incumplió con una exigencia de argumentación indispensable para estudiar de fondo una eventual omisión legislativa relativa y, así las cosas, el cargo es inepto sustantivamente.

Síntesis de la decisión

La Corte concluye que al formular el cargo por violación del debido proceso contemplado en el artículo 29 superior y, en particular, la garantía de doble instancia consignada en el artículo 31, el accionante en realidad plantea una omisión legislativa relativa en la que habría

incurrido el legislador al no regular la procedencia del recurso de apelación contra laudos arbitrales que, si bien cumple con los requisitos generales de los cargos de inconstitucionalidad, no logra acreditar la existencia de un mandato constitucional específico que conmine al legislador a regular la procedencia del recurso de apelación contra laudos arbitrales. Por tanto, no satisface las exigencias especiales necesarias para habilitar un escrutinio constitucional. En consecuencia, la Corte se declara inhibida para adoptar un pronunciamiento de fondo sobre este cargo por ineptitud sustantiva de la demanda.

VII. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el cargo formulado contra los artículos 40 y 45 de la Ley 1563 de 2012 “[p]or medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones” por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Ausente con permiso

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Impedimento aceptado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General