Sentencia C-1186/08

PUBLICACION DE LA LEY REFORMATORIA-Constituye un requisito que se cumple con la promulgación de la ley/PUBLICACION DE LA LEY REFORMADA-No constituye un requisito en la formación de la ley/PUBLICACION DE LA LEY REFORMADA-Propósito

El artículo 158 de la Carta, última frase, no establece un requisito en la formación de la ley que reforma una ley preexistente, no siendo en consecuencia un requisito en la formación de la ley reformatoria, y por tanto su efecto es el de establecer un imperativo de propender por la organización de la normatividad legal colombiana. Es decir, que no es un mandato dirigido al órgano legislativo como encargado de hacer las leyes, sino a los servicios estatales responsables de divulgarlas, después de hechas. En sentido contrario, la publicación que resulta indispensable en orden a garantizar la observancia y oponibilidad de la Ley, es la publicación como promulgación, que es una función y deber del Presidente de la República, al tenor del artículo 189, numeral 10.

PROCESO CIVIL-Formas anormales de terminación

DESISTIMIENTO TACITO-Concepto/DESISTIMIENTO TACITO-Implicaciones

El desistimiento tácito es una forma anormal de terminación del proceso, que se sigue como consecuencia jurídica del incumplimiento de una carga procesal a cargo de la parte que promovió un trámite, y de la cual depende la continuación del proceso, pero no la cumple en un determinado lapso, con la cual se busca sancionar no sólo la desidia sino también el abuso de los derechos procesales. No todo desistimiento tácito significa la terminación del proceso, ya que la decisión judicial a tomar dependerá de la clase de trámite que esté pendiente de adelantarse.

DESISTIMIENTO TACITO-Sujetos pasivos de la sanción

La sanción no recae necesariamente sobre la persona responsable de la falta, sino sobre la parte, de tal manera que las consecuencias procesales por el abuso de los derechos procesales no hacen distinción entre las faltas imputables al abogado, y las atribuibles al sujeto de la relación litigiosa.

DESISTIMIENTO TACITO-Sanciones que pueden imponérsele al abogado si la falta le es imputable

Si la falta es imputable al abogado, hay un sistema de sanciones disciplinarias y de consecuencias civiles que pueden imponérsele, que involucran sanciones disciplinarias, así como consecuencias civiles imponibles a los apoderados que incurran en prácticas desleales o de mala fe.

PODERDANTE-Actos que puede ejercitar cuando estime que el apoderado no está actuando diligentemente o está abusando de sus derechos procesales

El poderdante que estime que el apoderado no está actuando diligentemente o está abusando de sus derechos procesales, puede revocarle el poder conferido, designar un nuevo apoderado o sustituto; puede solicitar la nulidad del proceso, si la negligencia o mala fe del

abogado conduce a que se configure alguna de las causales de nulidad contempladas en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, o invocar el amparo, si el resultado de la dejación acarrea una actuación judicial violatoria de los derechos fundamentales, con arreglo a lo dispuesto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. El sujeto de la relación sustancial no queda desprotegido, frente a eventuales abusos de los derechos procesales que sean imputables exclusiva o principalmente a su apoderado.

DESISTIMIENTO TACITO-Competencia para declararla/DESISTIMIENTO TACITO-Requisitos

La Ley 1194 de 2008 le da competencia al juez para declarar el desistimiento tácito, sólo si (i) la carga es impuesta a la parte procesal que promovió el trámite –incidental, por ejemplo-, y por tanto no opera si la actividad está a cargo del juez o de la contraparte; y (ii) si el cumplimiento de esa carga es indispensable para proseguir con el trámite; es decir, si el juez, en ejercicio de sus poderes ordinarios no puede garantizar la prosecución del trámite.

DESISTIMIENTO TACITO-Procedimiento para su determinación

DESISTIMIENTO TACITO DE LA DEMANDA-Oportunidad para intentar una nueva demanda/DESISTIMIENTO TACITO POR SEGUNDA VEZ-Efectos

Si se decreta la terminación del proceso, como resultado del desistimiento tácito de la demanda, entonces ésta sólo podrá volver a intentarse después de pasados seis meses, contados desde la ejecutoria de la providencia que así lo haya dispuesto. Si el trámite se promueve por segunda vez y, dadas las hipótesis, se declara de nuevo el desistimiento tácito entre las mismas partes y en ejercicio de las mismas pretensiones, entonces se extinguirá el derecho pretendido. La Ley dispone que el Juez ordenará la cancelación de los títulos del demandante si a ello hubiere lugar.

FUERZA MAYOR-Definición/FUERZA MAYOR-Criterios de imprevisibilidad e irresistibilidad

FUERZA MAYOR-Conductas que la configura en situación de conflicto armado irregular o de violencia localizada/FUERZA MAYOR-Debe probarse

En una situación de conflicto armado irregular o de violencia localizada, ciertas personalidades o grupos poblacionales se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad frente a conductas como el secuestro, la desaparición forzada, la toma de rehenes y el desplazamiento forzado, no por eso dejan de estar sometidos a una fuerza que deviene irresistible e imprevisible. La parte interesada en que se declare la fuerza mayor tiene una carga de probar que su acaecimiento le impidió cumplir adecuadamente con el acto de parte o con su carga procesal en el término dispuesto por la Ley, y el juez debe valorarla de acuerdo con su sana crítica.

DESISTIMIENTO TACITO-Inaplicación/DESISTIMIENTO TACITO-Inaplicación en casos de fuerza mayor

El desistimiento tácito no puede aplicarse en contra de los incapaces cuando carezcan de apoderado judicial. Asimismo, en los casos de fuerza mayor valorada por el juez, no sería razonable interpretar que la persona ha desistido tácitamente de su pretensión o solicitud, ni sería ajustado a la realidad estimar que la persona ha cometido un comportamiento desleal o

dilatorio de los términos a sabiendas, que merezca ser sancionado, como tampoco se le puede exigir que mientras esté sometido a una fuerza que es irresistible e imprevisible, cumpla con una carga procesal que le es imposible realizar por razones ajenas a su voluntad.

DESISTIMIENTO TACITO-Diferencias con otras figuras procesales como la interrupción y la suspensión procesal

PERENCION-Forma anormal de terminación del proceso derogada

La perención estaba regulada desde la expedición del Código de Procedimiento Civil, en los artículos 346 y 347, y era concebida también como una forma anormal de terminación del proceso, imponible cuando se acreditara la inactividad de la parte a cuyas instancias se promovió un trámite o proceso, que se paralizaba por su causa. Esa competencia del juez para decretar la perención, inicialmente podía decretarse sólo a instancia de la parte contraria a la que debía cumplir con la carga. Más adelante, se le confirió la competencia al juez para declararla, aun de oficio, la perención del proceso civil, como la sanción a la negligencia, omisión, descuido o inactividad de la parte a cuyo cargo estaba la actuación. No obstante, en el año 2003, mediante la Ley 794 de 2003, el legislador derogó los artículos 346 y 347 expresamente, y todas las normas que le fueran contrarias. De ese modo, desapareció la perención del proceso civil.

DESISTIMIENTO TACITO Y PERENCION-Similitudes

POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-No es absoluta

Si bien a la rama legislativa del poder público le corresponde hacer las leyes, siéndole dado que en ejercicio de dichas funciones el legislador pueda configurar las formas propias de cada juicio, con una potestad amplia, pero tal potestad de configuración legislativa no es absoluta, ya que tiene como límites el respeto y protección de los derechos fundamentales, y demás mandatos y prohibiciones constitucionales.

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Concepto/JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Aplicación

Para determinar si las razones que justifican una limitación de derechos fundamentales, son suficientes, la Corte ha empleado el juicio de proporcionalidad, entendido como un criterio de interpretación constitucional que pretende impedir los excesos o defectos en el ejercicio del poder público, como una forma específica de protección o de realización de los derechos y libertades individuales. En dicho juicio se analizan las finalidades de la norma acusada, los medios para alcanzarlas, su idoneidad y necesidad, así como si la limitación a los derechos es excesiva. En el presente caso, si bien los demandantes cuestionan la limitación que con ella se impone a algunos derechos constitucionales, pues si el desistimiento tácito se decreta por primera vez, puede dar lugar a la terminación del proceso, o a la finalización de un trámite procesal, significando una limitación del derecho de acceso a la administración de justicia y al debido proceso; en tanto que si el desistimiento tácito se declara por segunda vez, la limitación de los derechos es mayor, pues se produce la extinción del derecho pretendido y la cancelación de los títulos del demandante, si a ello hubiere lugar.

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD SOBRE LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA CIVIL-La figura del desistimiento tácito no establece limitaciones excesivas de los derechos constitucionales

La medida legal limita derechos fundamentales y, por eso, es caracterizada a menudo como una sanción, que pretende disuadir a las partes procesales de acudir a prácticas dilatorias –voluntarias o no-, en el trámite jurisdiccional, pero no establece limitaciones excesivas de los derechos constitucionales, toda vez que la afectación que se produce con el desistimiento tácito no es súbita, ni sorpresiva para el futuro afectado, pues éste es advertido previamente por el juez de su deber de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia. Además recibe de parte del juez una orden específica sobre lo que le incumbe hacer procesalmente dentro de un plazo claro previamente determinado. De ésta forma, la carga procesal (i) recae sobre el presunto interesado en seguir adelante con la actuación; (ii) se advierte cuando hay omisiones o conductas que impidan garantizar la diligente observancia de los términos; (iii) se debe cumplir dentro de un término de treinta (30) días hábiles, tiempo amplio y suficiente para desplegar una actividad en la cual la parte se encuentra interesada. Además, (iv) la persona a la que se le impone la carga es advertida de la imposición de la misma y de las consecuencias de su incumplimiento. Cabe resaltar, por demás, que el desistimiento tácito en la norma acusada opera por etapas. El primer pronunciamiento del juez sobre el mismo tiene como efecto la terminación del proceso o de la actuación. El interesado puede volver a acudir a la administración de justicia. Sólo después, en un nuevo proceso entre las mismas partes y por las mismas pretensiones, se producen mayores efectos, en caso de que vuelva a presentarse el desistimiento tácito.

Referencia: expedientes D-7312 D-7322

Actores: Nelson Eduardo Jiménez Rueda y Franky Urrego Ortiz.

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1194 de 2008.

Magistrado Ponente

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil ocho (2008).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40 (6), 241 (5) de la Constitución Política, los ciudadanos Nelson Eduardo Jiménez Rueda (exp. D-7312) y Franky Urrego Ortiz (exp. D-7322) presentaron sendas demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 1194 de 2008. La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión del 28 de mayo de 2008, resolvió acumular ambos expedientes, para que fueran

tramitados y decididos conjuntamente.

Mediante Auto del diez (10) de julio de 2008, el Magistrado sustanciador admitió las demandas referidas y ordenó comunicar su iniciación al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Protección Social, al Ministerio de Defensa, a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, a la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 11 y 13 del Decreto 2067 de 1991. Asimismo, ordenó correr traslado al señor Procurador General de la Nación, en cumplimiento a lo prescrito por el artículo 7 del referido decreto. Finalmente, ordenó fijar en lista las normas acusadas para efectos de la intervención ciudadana, en observancia de lo establecido en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales, propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

Se trascribe el texto de las normas, y se subraya el aparte demandado:

“Ley 1194 DE 2008

(9 de mayo)

Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Civil y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. El Libro Segundo. Sección Quinta. Título XVII. Capítulo III. Artículo 346 del Código de Procedimiento Civil, quedará así:

Artículo 346. Desistimiento Tácito. Cuando para continuar el trámite de la demanda, de la denuncia del pleito, del llamamiento en garantía, del incidente, o de cualquiera otra actuación promovida a instancia de parte, se requiera el cumplimiento de una carga procesal o de un acto de la parte que haya formulado aquella o promovido estos, el juez le ordenará cumplirlo dentro de los treinta días siguientes, término en el cual, el expediente deberá permanecer en Secretaría.

Vencido dicho término sin que el demandante o quien promovió el trámite respectivo haya cumplido la carga o realizado el acto ordenado, quedará sin efectos la demanda o la solicitud y el juez dispondrá la terminación del proceso o de la actuación correspondiente, condenará en costas y perjuicios siempre que como consecuencia de la aplicación de esta disposición haya lugar al levantamiento de medidas cautelares.

El auto que ordene cumplir la carga o realizar el acto se notificará por estado y se comunicará al día siguiente por el medio más expedito. El auto que disponga la terminación del proceso o de la actuación, se notificará por estado.

Decretado el desistimiento tácito por segunda vez entre las mismas partes y en ejercicio de las mismas pretensiones, se extinguirá el derecho pretendido. El juez ordenará la cancelación de los títulos del demandante si a ellos hubiere lugar. Al decretarse el desistimiento tácito, deben desglosarse los documentos que sirvieron de base para la admisión de la demanda o libramiento del mandamiento ejecutivo, con las constancias del caso, para así poder tener conocimiento de ello ante un eventual nuevo proceso.

PARÁGRAFO 1o. El presente artículo no se aplicará en contra de los incapaces, cuando carezcan de apoderado judicial.

PARÁGRAFO 2o. Cuando se decrete la terminación del proceso por desistimiento tácito de la demanda, esta podrá formularse nuevamente pasados seis meses, contados desde la ejecutoria de la providencia que así lo haya dispuesto.

ARTÍCULO 2o. DEROGATORIA. Esta ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias del Código de Procedimiento Civil y será aplicable solo a los procesos de naturaleza civil y de familia.

ARTÍCULO 3o. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación."

III. LA DEMANDA

En el expediente D-7312, el ciudadano Nelson Eduardo Jiménez Rueda acusa la Ley 1194 de 2008 de violar los artículos 1, 2, 6, 13, 29 y 58 de la Constitución Política. Afirma que con la ley de desistimiento tácito, el legislador declara una expropiación sin indemnización, con lo cual vulnera además el debido proceso. Esto es así, por cuanto "si se declara una expropiación por beneficio general, esta debe Indemnizar a los perjudicados u ofendidos", pero –continúa- "[o]curre que la ley atacada como inconstitucional, al EXTINGUIR, los derechos constitucionales fundamentales de propiedad, unilateral y discrecionalmente, está vulnerando las normas en cita". Dice que el legislador no pensó "que las letras de cambio, los pagarés, los cheques, las hipotecas, y, cuanto derecho que cree obligaciones en contra de un obligado, que contenga obligaciones, claras, expresas y exigibles, debe respetarse, frente a las normas en cita, por ser éstos hijos del derecho de propiedad". Pretende que la norma se declare inexequible, además, porque con ella se busca hacer prevalecer el interés general del propio Estado, "[n]o aplicando el mismo rasero a sus servidores públicos, cuando demoran las providencias más de 4 años como hoy ocurre en el Consejo de Estado, Tribunales y Juzgados. Allí, los juristas, deben estar pendientes de sus causas, infinitamente,

violando el PRINCIPIO DE IGUALDAD ART 13 Y ART 6 DE LA MISMA OBRA".

En el expediente D-7322, el ciudadano Franky Urrego Ortiz formula diversos cargos constitucionales contra la Ley 1194 de 2008. En primer lugar, afirma que la Ley viola el artículo 158 de la Constitución, porque dicho precepto ordena "que la ley que sea objeto de reforma parcial sea publicada en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas y en el presente caso la Ley 1194 no cumplió con esa orden del Constituyente puesto que sólo se publicó parcialmente la nueva versión del artículo 346 del Código de Procedimiento Civil".

En segundo lugar, vulnera el preámbulo, pues "no resulta justificado que se decrete la terminación de un proceso simplemente porque el profesional del Derecho que lo está atendiendo y no la parte, omitió cumplir con una carga procesal ordenada por el juez de cualquiera de las instancias". Asegura que no es justo que "el poderdante sacrifique su derecho sustancial por la negligencia procesal del apoderado". Señala que si hay procesos inactivos, el ejercicio negligente es causa de los abogados, y no de sus poderdantes.

En tercer lugar, aduce que la Ley demandada viola la garantía de los derechos adquiridos (art. 58, C.P.), ya que "si una persona conforme al ordenamiento jurídico adquirió un derecho y así lo pretende hacer declarar o ejecutar judicialmente, no podría exponérsele a que el mismo le sea extinguido en aplicación de la figura del desistimiento tácito y mucho menos si con esa institución procesal lo que se pretende es sancionar al abogado negligente, puesto que el derecho sustancial del poderdante no puede ser sacrificado por el Estado para conseguir el fin que pretende obtener". La Ley acusada se expidió, además, según su concepto, en contravía del mandato de efectividad de los derechos constitucionales, "entre ellos la propiedad, el de los alimentos en el caso de las niñas y niños, la filiación, etc.,", a que se refiere el artículo 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Asegura que la Ley de desistimiento tácito viola el deber que tiene el Estado de proteger a la familia y especialmente a los menores, debido a que según el artículo 2°, sus normas se aplican a los procesos civiles y de familia.

Por otra parte, el actor indica que la norma acusada es violatoria del derecho a acceder a la administración de justicia. Efectivamente –dice- si se declara el desistimiento tácito por primera vez, es necesario esperar otros seis meses para instaurar de nuevo la acción jurisdiccional. Pero si en esos seis meses caduca la acción, se pierde para el titular del derecho la oportunidad de ejercitar sus derechos sustanciales ante la administración de justicia.

En quinto lugar, si las cargas se incumplen en segunda instancia, en casación, en revisión o en arbitraje, se viola el derecho de toda persona a impugnar la decisión judicial, y por tanto el artículo 31 de la Carta: "[e]n efecto, de declararse la terminación del proceso por no cumplir una carga procesal en el trámite de alguno de los citados recursos el derecho fundamental a controvertir la sentencia o el laudo, a pesar de tratarse de procesos de doble instancia quedaría cercenado, privilegiándose nuevamente un mero rito procesal frente al derecho constitucional de impugnar la sentencia".

En sexto lugar, el parágrafo 1° del artículo 1°, según el demandante, atenta contra el

derecho a la igualdad de los sujetos de especial protección constitucional (art. 13, C.P.), toda vez que exceptúa de la aplicación del desistimiento tácito a quienes son incapaces cuando carezcan de apoderado judicial, olvidándose "de los desplazados, las madres y padres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, indígenas, discapacitados y todos aquellos que se encuentran en situación de debilidad manifiesta por causas económicas (art. 13 C.P.) y que incluso con un apoderado judicial son expuestos a que sus derechos sean extinguidos de aplicarse a sus procesos el desistimiento tácito". Medida semejante a la que dispone la Ley 1194 de 2008, termina por "incrementar su situación de vulnerabilidad y desamparo que precisamente fue lo que los motivó a activar el aparato jurisdiccional del Estado en busca de una solución".

Adicionalmente, el demandante aduce que la Ley viola el principio de igualdad, porque no otorga un tratamiento diferente a supuestos de hechos distintos, como son los procesos que deben tener lugar con intermediación de abogado, y los que pueden tramitarse directamente.

En séptimo lugar, el libelista acusa la Ley 1194 de 2008, de violar el artículo 29 constitucional, y el 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en razón de que –tal como fue sugerido en una de las ponencias del proyecto de ley- el desistimiento tácito es una típica sanción administrativa. Del modo como se impone la sanción, el ciudadano concluye que está conculcándose el derecho de toda persona a ser oída, porque "cuando el juez decreta la terminación del proceso como consecuencia del desistimiento tácito tanto la primera como la segunda vez, nunca escuchó al titular del derecho sustancial, previamente a la adopción de esa determinación".

En octavo lugar, con la regulación del desistimiento tácito, el Congreso de la República vulnera el derecho a la paz, pues acarreará "un incremento de la violencia, dado que las personas a quienes se les extingue su derecho acudirán a las vías de hecho para hacerlo efectivo y muy seguramente adoptarán represalias violentas".

En definitiva, el demandante dice que la Ley persigue una finalidad constitucionalmente legítima, pues su propósito es garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia, evitando dilaciones y estancamientos en los procesos judiciales. Pero la medida no es necesaria, toda vez que el artículo 39 del Código de Procedimiento Civil ya contempla poderes disciplinarios en cabeza del juez, para sancionar a quienes "sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución".

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior y de Justicia

Mediante apoderada, el Ministerio del Interior y de Justicia interviene en el presente proceso para solicitarle a la Corte que se inhiba de realizar un pronunciamiento de fondo. Para sustentarlo, la apoderada expone detalladamente los requisitos que debe reunir toda demanda de inconstitucionalidad para suscitar el debate entre los intervinientes, y afirma que las demandas de la referencia no los cumplen a cabalidad.

2. Universidad Nacional y Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Universidad Nacional y la Academia Colombiana de Jurisprudencia intervienen en el proceso, mediante un mismo abogado, para solicitarle a la Corte Constitucional que declare inexequible inciso 4° del artículo 346 del Código de Procedimiento Civil, tal como fue reformado por la Ley 1194 de 2008, y declare exequible los demás apartados de la Ley, por los cargos presentados en las demandas.

Asevera que el desistimiento tácito es, como la transacción y el desistimiento, una forma de terminación anormal del proceso, ya que la forma normal es la terminación mediante sentencia de fondo. En ese sentido, indica que el desistimiento tácito ocupa hoy el lugar, que antes ocupaba la perención. Con todo, señala que existen entre todas esas instituciones algunas diferencias importantes desde el punto de vista estrictamente legislativo.

Ahora bien, para efectuar el juicio de constitucionalidad de la Ley demandada, el interviniente pone de presente que la Ley es de 'desistimiento tácito'. Se pregunta, por lo tanto, si el desistimiento tácito es una forma de desistimiento, y concluye aseverando que el desistimiento propiamente dicho es una figura eminentemente sustancial, mientras el desistimiento tácito que se decreta por vez primera es de carácter procesal. Empero, indica que la Ley demandada, al establecer como consecuencia jurídica la extinción del derecho pretendido, viola el artículo 158 de la Carta Constitucional, pues la extinción de los derechos sustanciales es una materia del Código Civil y no del Código de Procedimiento Civil.

3. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal interviene en el proceso mediante apoderado, para solicitarle a la Corte que declare la exequibilidad condicionada de la ley demandada.

En primer lugar, el interviniente desestima las solicitudes y argumentos presentados en la demanda del expediente D-7312. Asegura que el libelista confunde la expropiación de derechos con la extinción de derechos sustanciales como resultado de la declaratoria de desistimiento tácito: "[u]na cosa es la expropiación de un bien y otra muy distinta la consagración en la ley de una sanción procesal que termine el proceso anormalmente y que consecuencialmente pueda generar la extinción del derecho sustancial reclamado en el proceso; sus abismales diferencias nos relevan de explicarlas en detalle".

En segundo lugar, el ICDP identifica en la demanda del expediente D-7322, diversas acusaciones, y se pronuncia individualmente sobre ellas.

La primera acusación –según el ICDP- es la de violar el artículo 158 de la Constitución. El Instituto no comparte este cargo, porque en su opinión, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que no cualquier vicio formal es una infracción a la Constitución, en virtud del principio de instrumentalidad de las formas –cita, para sustentarlo, la Sentencia C-473 de 2004-. En este caso, el que no se hubiera surtido la publicación de la Ley, en conjunto con los demás artículos del Código de Procedimiento Civil, no puede considerarse como "un vicio procedimental trascendente para bloquear la sana formación de la voluntad democrática, usurpar las consecuencias previstas para el trámite legislativo o vulnerar de forma grave algún principio o valor Constitucional".

La segunda acusación –según el Instituto- es la de contravenir los principios constitutivos del Estado Social de Derecho, en tanto se sanciona a los titulares del derecho sustancial, en aras de evitar que la desidia de los profesionales del derecho, entorpezca el funcionamiento adecuado de la administración de justicia. Al respecto, el Instituto de Derecho Procesal estima que el derecho de postulación implica justamente que los actos o las omisiones imputables al apoderado se transmiten a su representado, y por tanto "[d]a lo mismo si es la parte propiamente dicha la que deja de realizar el acto o si es el apoderado, pues en éstos eventos, la desidia del apoderado se transmite a la parte (clara consecuencia de la representación o el mandato), claro está, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o disciplinaria del apoderado o mandatario por mala praxis". Todos los demás cargos, el ICDP los entiende incorporados a este.

Con todo, advierte que es conveniente que la Corte declare la constitucionalidad de la Ley demandada, con un doble condicionamiento. Primero, en el entendido de que "el desistimiento tácito sólo puede operar en aquellos casos en donde el acto pendiente de ejecución es imputable exclusivamente al demandante o peticionario de un trámite", y por consiguiente no puede decretarse cuando el acto debe ser realizado por el juez o la contraparte. Segundo, en el entendido de que "el acto pendiente debe ser absolutamente indispensable para la continuidad del proceso o actuación, ello es, que el proceso se encuentra estancado y la única forma de superar ese obstáculo sea la ejecución de un acto pendiente por parte del demandante o peticionario".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, doctor Edgardo José MayaVillazón en el concepto Nº 4595 de 2008, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

La Vista Fiscal comienza por señalar que el legislador tiene un amplio margen de configuración legislativa, en cuanto se refiere a "las etapas, características, términos y demás elementos que integran los diversos procedimientos judiciales", sin perjuicio de los límites que le deparan los valores, principios y derechos constitucionales.

La decisión legislativa ahora analizada, consagra una terminación anormal en los procesos civiles y de familia, y está orientada a reestablecer la perención. En ese sentido, precisa el Ministerio Público que –según su entender- ésta Corporación ya le ha dado respaldo constitucional a ésta forma procesal –la perención-, en la Sentencia C-568 de 2000, en la cual se dijo que era un adecuado desarrollo "del principio constitucional, según el cual, la administración de justicia debe ser diligente, los términos procesales deben ser respetados y su incumplimiento será sancionado". También en la Sentencia C-918 de 2000, en la cual se justificó la perención por aplicar "los principios de celeridad, efectividad y eficacia que informan nuestro ordenamiento procesal, con fundamento en los cuales se debe propender por la agilidad de los procedimientos, porque toda actuación, instancia o proceso llegue a su fin"; razonamiento similar al que efectuó la Corte en la Sentencia C-1104 de 2000. Finalmente, en la Sentencia C-1512 de 2000, la Corporación expresó que el "establecimiento de cargas procesales se fundamenta en el deber constitucional de colaboración con los órganos jurisdiccionales (art. 95-7 de la C.P.), que en el plano procesal se proyecta en la obligación de la parte demandante (principio dispositivo) de coadyuvar e interesarse por la

marcha del proceso en el que pretende la defensa de sus derechos e intereses legítimos, so pena de correr con las consecuencias adversas que se derivan de su inactividad".

En el concepto del Procurador, el desistimiento tácito guarda importantes similitudes con la perención, porque es el resultado del incumplimiento de una "carga procesal en cabeza del actor que no la ha realizado dentro de la oportunidad procesal"; tiene lugar después de que el juez ordena cumplirla en un término razonable –treinta días-; y acarrea como primera consecuencia la terminación del proceso o de la actuación correspondiente.

Sin embargo, señala que existen algunas diferencias entre la perención y el desistimiento tácito, como que en aquella el simple paso del tiempo en la inactividad de la parte facultaba al juez para decretarla. En cambio, la norma actualmente acusada le confiere al peticionario del acto pendiente un término de treinta días después de la orden de que lo cumpla. Esa diferencia, hace inclusive más garantista la configuración actual, toda vez que "no solamente es el mero paso del tiempo el que faculta al juez a efectos de decretar la perención, sino que éste debe hacer la advertencia del abandono del proceso y requerir al obligado de la carga procesal que cumpla en el término de treinta días, como lo señala la disposición impugnada, es decir, que el demandante cuenta con otra oportunidad a efectos de asumir la obligación que es fundamento de sus pretensiones".

Otra diferencia –en el sentir del Ministerio Público- es que en la perención se castigaba al demandante con la imposibilidad de iniciar un nuevo proceso durante los dos años siguientes a su decreto, mientras el parágrafo 2° de la Ley 1194 de 2008, señala que "cuando se decrete la terminación del proceso de desistimiento tácito de la demanda, ésta podrá formularse nuevamente pasados seis meses (…), imperativo que evidentemente es razonable y proporcionado a la medida regulada la Ley".

Pero, en ambas formas de terminación, el legislador ha dispuesto que, si se permanece inactivo la segunda vez, se extingue el derecho pretendido y se ordena la cancelación de los títulos del demandante, si a ello hubiere lugar.

Estima, por último, que la decisión legislativa ahora enjuiciada, "es razonable y proporcionada, puesto que no es admisible que debido a la negligencia de las partes que asumen obligaciones procesales (…), la administración de justicia deba someterse a interminables retrasos en contravía de su esencia misma, como es, que los procesos se adelanten acatando los principios de eficacia, eficiencia, economía y celeridad". Por otra parte, los derechos del 'accionante' se logran proteger adecuadamente con "la advertencia del juez y el término de treinta días para el cumplimiento de la obligación". Enfatiza en que aún la sanción que consiste en extinguir los derechos pretendidos cuando se declare el desistimiento tácito por segunda vez, es razonable, habida cuenta de que "es inadmisible que se incurra en dos ocasiones en la misma negligencia, más aún, cuando la ley le confiere al demandante, además de la oportunidad dentro de los términos ordinarios del proceso judicial, un término adicional para cumplir las cargas procesales que le conciernen, como son los treinta días a que hace mención la disposición demandada".

Concluye afirmando que el desistimiento tácito es el reestablecimiento de la perención, figura que ya había sido examinada por la Corte Constitucional y declarada compatible con la Carta Política. Por ésta razón, solicita que se declare exequible.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

2. Problema jurídico

Las demandas presentadas ante la Corte Constitucional formulan una pluralidad de cargos contra la Ley 1194 de 2008. De acuerdo con los accionantes, la Ley demandada viola el preámbulo y los artículos 1°, 2°, 6°, 13, 22, 29, 31, 42, 44, 58, 158 y 229 de la Constitución, y los artículos 2° y 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De las demandas surgen dos problemas jurídicos separables.

En primer lugar, la Corporación abordará un problema atinente a la publicación de la ley: ¿viola el artículo 158 de la Constitución una ley que reforma parcialmente otra ley, si su publicación no se inserta en el texto total de la reformada, con todas las modificaciones aprobadas?

En segundo lugar, la Corte abordará un problema atinente a la incidencia de la ley acusada en los derechos constitucionales: ¿establecer el desistimiento tácito, en las condiciones y con los efectos previstos en la ley acusada, viola los derechos a acceder a la administración de justicia, al debido proceso, comparación entre proceso y la garantía de los derechos adquiridos, así como otros conexos con éstos y que serían protegidos mediante procesos judiciales civiles o de familia? Para responder esta pregunta la Corte especificará cuáles son los propósitos que persigue el legislador con la llamada Ley de desistimiento tácito; dilucidará si, como lo expresan los accionantes, la Ley enjuiciada incide en varios derechos constitucionales y examinará si la medida adoptada por el Congreso de la República es una limitación razonable y proporcionada de los derechos constitucionales pertinentes.

3. Cuestión previa: Inhibición respecto de ciertos argumentos y los artículos 2 y 3 de la ley acusada.

3.1. Publicación de las leyes reformadas parcialmente por otras leyes. Alcance de la frase final del artículo 158 constitucional

3.1.1. El ciudadano Franky Urrego Ortiz afirma que la Ley 1194 de 2008 introdujo una reforma al Código de Procedimiento Civil, pero que, como éste último no se publicó de nuevo con las modificaciones aprobadas, la Ley de desistimiento tácito es inconstitucional, ya que viola la última frase del artículo 158 de la Carta, que dice: “[l]a ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”.

3.1.2. Entre los intervinientes, el Instituto Colombiano de Derecho procesal es el único que se pronuncia sobre éste cargo. Asegura que no cualquier vicio formal es infracción a la Constitución, en virtud del principio de instrumentalidad de las formas. Para el Instituto, el no haberse publicado nuevamente el Código de Procedimiento Civil con todas sus modificaciones, no puede considerarse como un defecto trascendente para bloquear la

formación de la voluntad democrática y, por lo tanto, no debe declararse inconstitucional por éste aspecto.

El cargo del actor se dirige contra la Ley 1194 de 2008, la cual es una ley reformatoria del Código de Procedimiento Civil. Sin embargo, de acuerdo con una primera interpretación, el artículo 158 de la Carta se refiere a un requisito de publicación de la Ley reformada, y no de la reformatoria. En ese sentido, el cargo no se dirige contra la normatividad adecuada y procedería emitir fallo inhibitorio.

Adicionalmente, cabe preguntarse si la frase final del artículo 158 constitucional exige la publicación de la ley reformatoria, inserta en el texto completo de la ley reformada. La Corte ha señalado al respecto lo siguiente, en una sentencia en la cual se inhibió de pronunciarse sobre este argumento:

"Los vicios que se observen en la fase de publicación de la ley, no entrañan defectos en el proceso de formación de la ley, que necesariamente es previo. En consecuencia, su conocimiento no corresponderá a la Corte Constitucional".1

Esta interpretación vendría avalada por los antecedentes de la norma en la Asamblea Nacional Constituyente y a propósito de los cuales ha dicho la Corte: "se puede deducir que el Constituyente quiso introducir cierto orden en el quehacer legislativo, al establecer que cuando existan modificaciones parciales a una determinada regulación, se codifique la ley que se modifica con sus reformas, para asegurar que la legislación sobre determinada materia esté compilada en un sólo texto, hecho que facilita su aplicación, al tiempo que permite cierto grado de seguridad frente a sus destinatarios e intérpretes".2

Tal como lo ha expuesto la Corte en otras ocasiones,3 el artículo 158, última frase, no establece un requisito en la formación de la ley que reforma una ley preexistente.

En primer término, porque es otro artículo –el 157- de la Carta el que establece cuáles son los requisitos de formación de toda Ley, y entre ellos no menciona el de que la ley objeto de reforma parcial, deba ser publicada en un solo texto con todas las modificaciones introducidas. Por lo tanto, la exigencia del artículo 158, última frase, no es un requisito en la formación de la ley reformatoria.4

En segundo término, el efecto útil de la última frase del artículo 158 es el de establecer un imperativo de propender por la organización de la normatividad legal colombiana. Es decir, que no es un mandato dirigido al órgano legislativo como encargado de "hacer las leyes" (art. 114, C.P.), sino a los servicios estatales responsables de divulgarlas, después de hechas. Tal es justamente la razón que llevó a que en la Ley 5ª de 1992, el legislador estableciera:

"Artículo 195. Publicación en solo texto. Los servicios técnicos y profesionales de las Cámaras tendrán a su cargo la preparación y publicación de las leyes que, al haber sido objeto de reforma parcial, deban publicarse en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas" (Subrayas añadidas).

En tercer término, porque la publicación que resulta indispensable en orden a garantizar la observancia y oponibilidad de la Ley, es la publicación como promulgación.5 No obstante, la

promulgación es una función y deber del Presidente de la República, al tenor del artículo 189, numeral 10: “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (…) 10. Promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento” (Subrayas añadidas).

En consecuencia, la Corte se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo.

3.2. Inhibición frente al argumento por violación del derecho de igualdad

3.2.1. El ciudadano Franky Urrego Ortiz acusa a la Ley 1194 de 2008, de violar el derecho de igualdad, porque hay dos situaciones distintas que deben recibir tratamientos diferentes. Estas, a su juicio, son la situación de quien tramita el proceso sin necesidad de abogado, y de quien solo puede hacerlo mediante apoderado.

3.2.2. El Decreto 2067 de 1991 -“Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”-, en su artículo 2º prescribe que la demanda debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, trascribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial (Nº 1); (ii) el señalamiento de las normas constitucionales infringidas (Nº 2); (iii) las razones que sustentan la acusación, el por qué se estima que se violan los textos constitucionales (Nº 3); (iv) si se acusa quebrantamiento del debido trámite legislativo, entonces deberá señalarse cuál es el trámite que debió haberse observado (Nº 4), y ; (v) la razón por la cual la Corte es competente (Nº 5).

Ahora bien, además de las exigencias formales, es importante determinar el objeto de la demanda y la razón por la cual la Corte es competente para conocer de ella así como referir con precisión el concepto de la violación.6

El concepto de la violación se efectúa en debida forma cuando (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas, lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados; (iii) las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución, las cuales deben ser claras,7 ciertas,8 específicas,9 pertinentes10 y suficientes.11

3.2.3. Descendiendo al caso concreto, la Corte advierte que el actor formula una acusación que no es pertinente, específica ni suficiente. En efecto, la norma constitucional del artículo 13 prescribe que “[t]odas las personas nacen libre e iguales ante la ley”. Por lo tanto, lo que prescribe la norma es el tratamiento igual de las personas, y no de los regímenes jurídicos o de los procesos jurisdiccionales. Al respecto, ha dicho la Corporación:

“El principio de igualdad se predica de las personas, no de las leyes. En efecto, cuando se demandan las diferencias entre regímenes establecidos por el legislador, la Corte ha señalado que a las mismas personas se les pueden aplicar ambos regímenes, dependiendo de las circunstancias en que se encuentren y de las decisiones que voluntariamente éstas adopten”.12

En consecuencia, la acusación carece de aptitud para suscitar un pronunciamiento constitucional de fondo.

3.3. Inhibición frente al argumento dirigido contra el artículo 2° de la Ley 1194 de 2008, por violación de los derechos a la protección integral de los niños y de la familia

3.3.1. El demandante del expediente D-7322 expresa que el artículo 2° de la Ley 1194 de 2008, al limitar el ámbito de validez del desistimiento tácito, al derecho civil y de familia, viola el derecho de los niños y de la familia a recibir protección integral.

3.3.2. No obstante, la Corte constata que el argumento del actor no es específico ni suficiente, pues no indica por qué la figura del desistimiento tácito desconoce los derechos de los niños y la protección integral de la familia de tal forma que se desprenda una duda sobre su compatibilidad con tales derechos. Tampoco es claro por qué busca proteger a los niños y la familia atacando el artículo 2°. Prima facie, declarar inconstitucional el artículo 2° de la Ley 1194 conduciría a un resultado exactamente contrario al buscado por el actor, pues en ese caso el desistimiento tácito operaría en un ámbito material y procesal ilimitado.

Por consiguiente, la Corte se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo al respecto.

3.4. Inhibición frente a los argumentos genéricos dirigidos contra los artículos 2° y 3° de la Ley 1194 de 2008

3.4.1. Los libelistas demandan genéricamente la Ley 1194 de 2008. Sin embargo, de modo específico sólo un cargo se dirige contra el artículo 3° y es el relacionado con la violación del artículo 158, última frase, de la Carta, por el cual la Corte se inhibirá. Contra el artículo 2° se dirige también esa acusación, y otra adicional, ya estudiada en el punto 3.3, respecto de la cual también se inhibirá. Por lo demás, los actores formulan argumentos genéricos contra la Ley 1194, que apuntan a desvirtuar la presunción de legalidad del desistimiento tácito, tal como está configurado en el artículo 1°, como el argumento de que esta figura procesal atenta contra el derecho a la paz.

3.4.2. La especificidad del cargo es un requisito indispensable para admitir las acusaciones elevadas contra las normas legales. En éste caso, los actores no señalan de modo concreto cómo se viola la Carta con una norma que establece el ámbito temporal de vigencia de la Ley, y que expresa las normas derogadas por ella.

4. Alcance de la norma demandada

4.1. La Ley 1194 de 2008 –'Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Civil y se dictan otras disposiciones'- introduce una reforma al Código de Procedimiento Civil colombiano. De modo concreto, se inscribe en el Libro Segundo (Actos Procesales), Sección Quinta (Terminación Anormal del Proceso), Título XVII (Formas de Terminación Anormal del Proceso), Capítulo III (Desistimiento Tácito), Artículo 346. Así, la Ley introduce la figura del 'desistimiento tácito', como una forma de terminación anormal del proceso.

4.2. La Ley 1194 de 2008 está compuesta por tres artículos. El artículo 1° expresa qué clase de hipótesis activan la declaración de desistimiento tácito –y ejemplifica algunas de ellas-, cuál es el tipo de cargas cuyo incumplimiento debe aparejar la declaración de desistimiento tácito, cuáles son los efectos del desistimiento tácito, cómo se notifica el auto que impone las cargas, cómo se notifica el auto que declara el desistimiento tácito, en cuántas

oportunidades puede declararse el desistimiento tácito, cuáles son los efectos de que sea declarado por segunda vez el desistimiento tácito entre las mismas partes, qué debe hacer el juez con los títulos del demandante si se declara el desistimiento tácito, en cuáles hipótesis no se aplica el desistimiento tácito, y cuándo puede reintentarse la solicitud que ocasionó el desistimiento tácito.

El artículo 2° establece, por su parte, las derogatorias y el ámbito de aplicación de la Ley en comento. Por último, el artículo 3° dice que la Ley rige a partir de su promulgación. Sobre estos dos artículos no hay cargo, como ya se advirtió.

4.3. De acuerdo con la Ley 1194 de 2008, el desistimiento tácito es la consecuencia jurídica que ha de seguirse, si la parte que promovió un trámite debe cumplir con una carga procesal -de la cual depende la continuación del proceso- y no la cumple en un determinado lapso. Así ocurre, por ejemplo, y de acuerdo con la propia Ley, cuando la actividad se torna indispensable "para continuar el trámite de la demanda, de la denuncia del pleito, del llamamiento en garantía, del incidente, o de cualquiera otra actuación promovida a instancia de parte", y no se realiza (art. 1°, inc. 1°, Ley 1194 de 2008).

En el proceso civil, la regla general es que los jueces tienen el deber de impulsar los procesos y evitar demoras injustificadas, como lo dice el artículo 2°, inciso 2°, de la Codificación de Procedimiento Civil: "[c]on excepción de los casos expresamente señalados en la ley, los jueces deben adelantar los procesos por sí mismos y son responsables de cualquier demora que ocurra en ellos, si es ocasionada por negligencia suya". En ese contexto, la Ley 1194 de 2008 le da competencias al juez para declarar el desistimiento tácito, sólo si (i) la carga es impuesta a la parte procesal que promovió el trámite –incidental, por ejemplo-, y por tanto no opera si la actividad está a cargo del juez o de la contraparte; y (ii) si el cumplimiento de esa carga es indispensable para proseguir con el trámite; es decir, si el juez, en ejercicio de sus poderes ordinarios no puede garantizar la prosecución del trámite.

La carga procesal que se estima necesaria para continuar con el trámite procesal, debe ser ordenada por el juez mediante auto que "se notificará por estado y se comunicará al día siguiente por el medio más expedito" (art. 1°, inciso 3°, Ley 1194 de 2008). En el auto, el juez deberá conferirle a la parte un término de treinta (30) días para cumplir la carga.

Vencido el término precitado, si la parte que promovió el trámite no actúa, el juez "dispondrá la terminación del proceso o de la actuación correspondiente" (art. 1°, inc. 2°, Ley 1194 de 2008). Es decir, no todo desistimiento tácito significa la terminación del proceso, ya que la decisión judicial a tomar dependerá de la clase de trámite que esté pendiente de adelantarse. Por otra parte, si se produce el desistimiento tácito por primera vez, y como consecuencia se ordena el levantamiento de medidas cautelares, el juez deberá condenar en costas y perjuicios. En cualquier caso, el auto que decreta el desistimiento tácito "se notificará por estado" (art. 1°, inc. 3°, Ley 1194 de 2008).

De acuerdo con el parágrafo 2° del artículo 1°, si se decreta la terminación del proceso, como resultado del desistimiento tácito de la demanda, entonces ésta sólo podrá volver a intentarse después de pasados seis meses, "contados desde la ejecutoria de la providencia que así lo haya dispuesto" (parágrafo 2°, art. 1°, Ley 1194 de 2008).

Si el trámite se promueve por segunda vez y, dadas las hipótesis, se declara de nuevo el desistimiento tácito entre las mismas partes y en ejercicio de las mismas pretensiones, entonces "se extinguirá el derecho pretendido" (art. 1°, inc. 4°, Ley 1194 de 2008).13 Asimismo, la Ley dispone que "el Juez ordenará la cancelación de los títulos del demandante si a ello hubiere lugar". Finalmente, tras decretar el desistimiento tácito, el juez deberá ordenar el desglose de "los documentos que sirvieron de base para la admisión de la demanda o libramiento del mandamiento ejecutivo, con las constancias del caso, para así poder tener conocimiento de ello ante un eventual nuevo proceso" (art. 1°, inc. 4°, Ley 1194 de 2008).

Al tenor de la Ley 1194 de 2008, el desistimiento tácito no puede aplicarse "en contra de los incapaces cuando carezcan de apoderado judicial" (art. 1°, parágrafo 1°).

4.4. El desistimiento tácito se diferencia, además, de otras consecuencias procesales como la interrupción (art. 168, C.P.C.) y suspensión procesal (art. 170, C.P.C.). Mientras el primero es, como se mencionó, una forma de terminación del proceso, las segundas no terminan el proceso, pues subsiste la posibilidad de reanudarlo, en las condiciones prescritas en la Ley.

4.5. En suma, como fue señalado por algunos de los intervinientes, el desistimiento tácito ocupa hoy el lugar que antes ocupó la perención. La perención estaba regulada desde la expedición del Código de Procedimiento Civil, en los artículos 346 y 347, y era concebida también como una forma anormal de terminación del proceso, imponible cuando se acreditara la inactividad de la parte a cuyas instancias se promovió un trámite o proceso, el cual se paralizó por su causa. Esa competencia del juez para decretar la perención, inicialmente podía decretarse sólo a instancia de la parte contraria a la que debía cumplir con la carga. Más adelante, la Ley 446 de 1998, en su artículo 19, le confirió la competencia al juez para declarar, aun de oficio, la perención del proceso civil.

En el año 2003, mediante la Ley 794 de 2003, el legislador derogó los artículos 346 y 347 expresamente, y todas las normas que le fueran contrarias.14 De ese modo, desapareció la perención del proceso civil.

4.6. En consecuencia, la figura procesal que ahora se examina no es novedosa en sus características generales. Antes bien, tiene profundas raíces históricas,15 y opera actualmente no sólo en el proceso civil, sino también –por regla general- en el proceso contencioso administrativo. De hecho, la Corte Constitucional se ha referido a la terminación anormal del proceso en numerosas ocasiones,16 y por esa razón es necesario remitirse a la jurisprudencia, en aras de decidir si deben prosperar los cargos de inconstitucionalidad que se formulan contra la Ley demandada.

5. Potestad de configuración normativa en materia procesal. Juicio de proporcionalidad de la ley de desistimiento tácito

5.1. A la rama legislativa del poder público le corresponde hacer las leyes (arts. 113 y 114, C.P.). Específicamente al Congreso de la República, la Carta Constitucional le asigna las funciones de "[i]nterpretar, reformar y derogar las leyes" y de "[e]xpedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones" (art. 150, numerales 1° y 2°, C.P.). En ejercicio de dichas funciones al legislador le es dado configurar "las formas propias de cada

juicio” (art. 29, C.P), con una potestad amplia.17

Sin embargo, el Congreso, como las demás autoridades de la República, está instituido para “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes creencias y demás derechos y libertades” (arts. 2° y 4°, C.P.). Por lo tanto, su potestad de configuración legislativa no es absoluta, ya que tiene como límites el respeto y protección de los derechos fundamentales, y demás mandatos y prohibiciones constitucionales.

5.2. Ahora bien, el mandato de respetar y proteger los derechos fundamentales, no puede interpretarse como una prohibición categórica de incidir en ellos. La Corte ha expresado en ocasiones anteriores, que al legislador le está vedada la incidencia arbitraria en los derechos fundamentales, es decir, la que es irrazonable y desproporcionada.18

5.3. En primer lugar, en cuanto a las finalidades del desistimiento tácito, la Corte estima que son legítimas. Estas finalidades han sido analizadas por la Corte a propósito de las llamadas ‘formas de terminación anormal del proceso’, como la perención o el desistimiento tácito.

Así, ha identificado una pluralidad de finalidades al juzgar otra forma de terminación anormal del proceso: la perención. La perención estaba regulada anteriormente en los artículos 346 y 347 del Código de Procedimiento Civil. Por su ubicación en la topografía del Código, el sentido de su literalidad y los efectos que produce en el proceso jurisdiccional, la Corte la concibió como “una forma de terminación anormal del proceso, de la instancia o de la actuación, que opera de oficio o a petición de parte, como la sanción a la negligencia, omisión, descuido o inactividad de la parte a cuyo cargo esté la actuación”.20

El desistimiento tácito guarda algunas similitudes relevantes con la perención. Primero, es una forma de terminación anormal del proceso, la instancia o la actuación (art. 1°, Ley 1194 de 2008); segundo, tiene lugar a consecuencia de la inactividad de una parte (ídem); tercero, opera sin necesidad de que la parte la solicite (ídem); cuarto, está llamada a aplicarse en los procesos civiles y de familia.

El desistimiento tácito ha sido entendido de diversas maneras. Si el desistimiento tácito es comprendido como la interpretación de una voluntad genuina del peticionario,21 entonces la finalidad que persigue es garantizar la libertad de las personas de acceder a la administración de justicia (arts. 16 y 229 de la C.P.); la eficiencia y prontitud de la administración de justicia (art. 228, C.P.); el cumplimiento diligente de los términos (art. 229); y la solución jurídica oportuna de los conflictos.22

En cambio, si se parte de que el desistimiento tácito es una sanción, como quiera que la perención o el desistimiento tácito ocurren por el incumplimiento de una carga procesal, la Corporación ha estimado que el legislador pretende obtener el cumplimiento del deber constitucional de “[c]olaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia” (art. 95, numeral 7°, C.P.).23 Además, así entendido, el desistimiento tácito busca garantizar el derecho de todas las personas a acceder a una administración de justicia diligente, celere, eficaz y eficiente24 (art. 229); el derecho al debido proceso, entendido como la posibilidad de obtener pronta y cumplida justicia (art. 29, C.P.);25 la certeza jurídica;26 la descongestión y racionalización del trabajo judicial;27 y la solución oportuna de los conflictos.28

Estas finalidades son no sólo legítimas, sino también imperiosas, a la luz de la Constitución.

5.4. Los demandantes en este proceso no cuestionan que la finalidad perseguida por la Ley acusada sea ilegítima, sino que cuestionan la limitación que con ella se impone a algunos derechos constitucionales.

En efecto, el desistimiento tácito que se decreta por primera vez puede dar lugar a la terminación del proceso, o a la finalización de un trámite procesal. En esa medida, la Ley puede significar una limitación del derecho de acceso a la administración de justicia (art. 229, C.P.), entendido como el derecho a obtener resoluciones de fondo a las pretensiones o solicitudes instauradas por las partes, así como del debido proceso, entendido como la posibilidad de llevar a término una determinada pretensión o solicitud por las vías procesales establecidas (art. 29, C.P.).

Ahora bien, si el desistimiento tácito se declara por segunda vez, la limitación de los derechos es mayor. En este caso se produce la 'extinción del derecho pretendido' y la cancelación de los títulos del demandante, si a ello hubiere lugar. El legislador estableció como consecuencia jurídica de la inactividad –como ha dicho la Corte- "la extinción de la posibilidad de reclamar el derecho sustancial pretendido,29"30 pues sólo de esa manera la norma es compatible con la garantía de los derechos adquiridos con arreglo a las leyes de la República (art. 58, C.P.). De tal suerte, lo que se pierde con la extinción del derecho sustancial no es, por ejemplo, el derecho a que el deudor cancele el precio de la venta, sino el derecho a exigir judicialmente que lo haga.

Ciertamente, una condición para garantizar la efectividad de los derechos es la posibilidad de acceder a la administración de justicia (preámbulo y art. 22, C.P.; arts. 1° y 2°, Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia).31 Por lo tanto, cuando se limita el derecho a pretender ante los jueces el cumplimiento de ciertos derechos sustanciales, se incide en la efectividad de los mismos.

5.5. Sin embargo, para que una ley que se presume constitucional pueda ser declarada contraria a la Carta, no basta con que incida en algunos derechos constitucionales, pues al mismo tiempo puede suceder que garantice otros principios y finalidades que la Constitución estima permitidos, importantes o, incluso, imperiosos, como en este caso. Por tanto es necesario establecer si la medida legislativa es razonable y proporcional.

5.5.1. La medida legal limita derechos fundamentales y, por eso, es caracterizada a menudo como una sanción, que pretende disuadir a las partes procesales de acudir a prácticas dilatorias –voluntarias o no-, en el trámite jurisdiccional.

En cuanto a la idoneidad del desistimiento tácito para alcanzar los fines señalados, debe indicarse que en la regulación acusada el legislador previó que antes de que el juez disponga la terminación del proceso, debe ordenar que se cumpla con la carga procesal o se efectúe el respectivo 'acto de parte' dentro de un plazo claro: treinta (30) días. De esta manera, se estimula a la parte procesal concernida a ejercer su derecho de acceso a la administración de justicia, a que respete el debido proceso y a que cumpla sus deberes de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia. Ello, a su turno, promueve las finalidades mencionadas, sin sorprender a la parte ni desconocer sus derechos procesales.

5.5.2. Cabe recordar que, cuando la Ley 749 de 2003 derogó las normas que consagraban la perención en el proceso civil, la Corte consideró que la derogatoria de las normas sobre perención no resultaba inconstitucional, porque si bien la perención tenía cometidos importantes y legítimos en el Estado Constitucional, esos mismos cometidos podían alcanzarse con los poderes ordinarios del juez.32

No obstante, la Corte aclaró que en algunos casos –como, por ejemplo, la notificación del auto admisorio de la demanda-, sólo la perención es eficaz para evitar la parálisis del aparato judicial.33

El legislador ha acudido a diversas figuras procesales para lograr los cometidos antes mencionados. A pesar de reformas sucesivas, la congestión procesal, las dilaciones prolongadas y la incertidumbre de las partes sobre sus derechos son problemas que continúan. Por eso, el legislador estimó necesario acudir a la figura del desistimiento tácito para ciertos procesos. Es esta una conclusión plausible ante la persistencia de los problemas mencionados, sin que ello signifique que por sí sola la figura del desistimiento tácito agota las medidas legislativas que podrían adoptarse para superar las fallas tradicionales de la justicia civil, ni que ella sea el único medio para lograr los fines mencionados.

Además, al presente proceso constitucional no se han aportado informaciones ni argumentos sobre la existencia de medios alternativos con similar eficacia al desistimiento tácito, que incidan en menor medida sobre los derechos de las partes, y que demuestren que la figura del desistimiento tácito es, entonces, innecesaria.

5.5.3. Finalmente, la ley acusada no establece limitaciones excesivas de los derechos constitucionales.

En primer lugar, la afectación que se produce con el desistimiento tácito no es súbita, ni sorpresiva para el futuro afectado. Este es advertido previamente por el juez de su deber de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia. Además recibe de parte del juez una orden específica sobre lo que le incumbe hacer procesalmente dentro de un plazo claro previamente determinado. De ésta forma, la carga procesal (i) recae sobre el presunto interesado en seguir adelante con la actuación;34 (ii) se advierte cuando hay omisiones o conductas que impidan garantizar la diligente observancia de los términos; (iii) se debe cumplir dentro de un término de treinta (30) días hábiles, tiempo amplio y suficiente para desplegar una actividad en la cual la parte se encuentra interesada. Además, (iv) la persona a la que se le impone la carga es advertida de la imposición de la misma y de las consecuencias de su incumplimiento. Cabe resaltar, por demás, que el desistimiento tácito en la norma acusada opera por etapas. El primer pronunciamiento del juez sobre el mismo tiene como efecto la terminación del proceso o de la actuación. El interesado puede volver a acudir a la administración de justicia. Sólo después, en un nuevo proceso entre las mismas partes y por las mismas pretensiones, se producen mayores efectos, en caso de que vuelva a presentarse el desistimiento tácito.

En segundo lugar, en términos generales, el desistimiento tácito (i) evita la paralización del aparato jurisdiccional en ciertos eventos; (ii) permite obtener la efectividad de los derechos de quienes activan o participan en la administración de justicia, pues la efectividad de los derechos depende de la prontitud de los medios que sirven para materializarlos; (iii)

promueve la certeza jurídica de quienes actúan como partes en los procesos, entre otros efectos constitucionalmente valiosos, dirigidos a que se administre pronta y cumplida justicia, y a que las controversias no se prolonguen indefinidamente a lo largo del tiempo. Por lo tanto, las limitaciones de los derechos fundamentales que resultan de la regulación acusada, no son desproporcionadas.

5.6. Esta conclusión general, debe ser variada cuando se analiza la condición en que se encuentran las partes a las cuales les resulta imposible cumplir oportunamente la orden del juez, para evitar que se declare el desistimiento tácito de sus pretensiones o solicitudes. Se trata de las partes que, por razones de fuerza mayor, están imposibilitadas para cumplir sus deberes procesales con la debida diligencia.

La fuerza mayor es definida por el Código Civil, como "el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc." (artículo 64). Esta definición reúne los criterios de imprevisibilidad e irresistibilidad que en principio resultan plausibles para establecer cuándo una persona se enfrenta a circunstancias de fuerza mayor.35

Las expresiones del Código Civil han de interpretarse de manera conforme con la Constitución y en el contexto fáctico de cada caso. Por ejemplo, la expresión "apresamiento de enemigos", tiene una proyección específica a la luz de la Constitución en un contexto de conflicto armado o de violencia, aun localizada. Por eso, la Corte ha concluido, por ejemplo, que la circunstancia de estar la persona secuestrada es una causal de fuerza mayor.36

Así las cosas, aun cuando en una situación de conflicto armado irregular o de violencia localizada, ciertas personalidades o grupos poblacionales se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad frente a conductas como el secuestro, la desaparición forzada, la toma de rehenes y el desplazamiento forzado, no por eso dejan de estar sometidos a una fuerza que deviene irresistible e imprevisible. En esa medida, éstos serían claros ejemplos de personas sometidas a una fuerza mayor, tal como lo ha indicado la jurisprudencia de la Corte Constitucional.37

Por consiguiente, en los casos de fuerza mayor valorada por el juez, ni sería razonable interpretar que la persona ha desistido tácitamente de su pretensión o solicitud, ni sería ajustado a la realidad estimar que la persona ha cometido un comportamiento desleal o dilatorio de los términos a sabiendas, que merezca ser sancionado. Tampoco se le puede exigir que mientras está sometido a una fuerza que es irresistible e imprevisible, cumpla con una carga procesal que le es imposible realizar por razones ajenas a su voluntad.

La parte interesada en que se declare la fuerza mayor tiene una carga de probar que su acaecimiento le impidió cumplir adecuadamente con el acto de parte o con su carga procesal en el término dispuesto por la Ley. Y el juez debe valorarla de acuerdo con su sana crítica (art. 187, C.P.C.38)

5.6.1. En ese sentido, la Corte procederá a efectuar un condicionamiento. El artículo 1° de la Ley 1194 de 2008 será declarado exequible de manera pura y simple. En cambio, el parágrafo primero será declarado exequible en el entendido de que tampoco se aplicará en los casos de fuerza mayor valorados por el juez.

Sin embargo, esa tendencia general también presenta otra característica: si la falta es imputable al abogado, hay un sistema de sanciones disciplinarias y de consecuencias civiles que pueden imponérsele.40

En cuanto a las sanciones disciplinarias, en Colombia la Ley 1123 de 2007 –'Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado'- establece como deber profesional del abogado el de "[c]olaborar leal y legalmente en la recta y cumplida realización de la justicia y los fines del Estado" (art. 28.6). Y específicamente tipifica como 'faltas a la debida diligencia profesional', las siguientes:

"1. Demorar la iniciación o prosecución de las gestiones encomendadas o dejar de hacer oportunamente las diligencias propias de la actuación profesional, descuidarlas o abandonarlas.

2. Omitir o retardar la rendición escrita de informes de la gestión en los términos pactados en el mandato o cuando le sean solicitados por el cliente, y en todo caso al concluir la gestión profesional.

3. Obrar con negligencia en la administración de los recursos aportados por el cliente para cubrir los gastos del asunto encomendado.

4. Omitir o retardar el reporte a los Juzgados de los abonos a las obligaciones que se están cobrando judicialmente" (Artículo 37).

Por otra parte, en punto a las consecuencias civiles imponibles a los apoderados que incurran en prácticas desleales o de mala fe, el Código de Procedimiento Civil, en el artículo 71, erige en deber de los apoderados y las partes, los de: "1. Proceder con lealtad y buena fe en todos sus actos" y "6. Prestar al juez su colaboración para la práctica de pruebas y diligencias, a riesgo de que su renuencia sea apreciada como un indicio en su contra". Asimismo, el artículo 73 establece que al apoderado "que actúe con mala fe se le impondrá la condena de que trata el artículo anterior y la de pagar las costas del proceso, incidente, trámite especial que los sustituya, o recurso. Dicha condena será solidaria si el poderdante también obró con temeridad o mala fe". Además, faculta al juez para imponerle al apoderado, por esta conducta, "multa de diez a veinte salarios mínimos mensuales", y para remitir copia de lo pertinente "a la autoridad que corresponda, con el fin de que adelante la investigación disciplinaria al abogado por faltas a la ética profesional" (art. 73).41

Por lo demás, el poderdante que estime que el apoderado no está actuando diligentemente o está abusando de sus derechos procesales, puede revocarle el poder conferido, en uso de la potestad que le confiere el Código de Procedimiento Civil, en el artículo 69, a cuyo tenor: "[c]on la presentación en la secretaría del despacho donde curse el asunto, del escrito que revoque el poder o designe nuevo apoderado o sustituto, termina aquél o la sustitución, salvo cuando el poder fuere para recursos o gestiones determinados dentro del proceso".

Adicionalmente, puede solicitar la nulidad del proceso, si la negligencia o mala fe del abogado conduce a que se configure alguna de las causales de nulidad contempladas en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, o invocar el amparo, si el resultado de la dejación acarrea una actuación judicial violatoria de los derechos fundamentales, con arreglo a lo dispuesto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

De tal manera que el sujeto de la relación sustancial no queda desprotegido, frente a eventuales abusos de los derechos procesales que sean imputables exclusiva o principalmente a su apoderado.

5.8. En definitiva, se declarará exequible, por los cargos estudiados, el artículo 1° de la Ley 1194 de 2008, en el entendido de que el artículo no se aplicará a los sujetos pasivos de los delitos de desaparición forzada, secuestro, desplazamiento forzado y toma de rehenes.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la Ley 1194 de 2008, por violación del artículo 158, última frase de la Constitución.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos estudiados, el artículo 1° de la Ley 1194 de 2008, sin perjuicio de lo dispuesto en el ordinal tercero.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos estudiados, el parágrafo 1º del artículo 1º de la Ley 1194 de 2008, en el entendido de que tampoco se aplicará en los casos de fuerza mayor valorados por el juez.

Cuarto.- Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 2° y 3° de la Ley 1194 de 2008.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado Magistrado

Con aclaración de voto

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C-1186 DEL 2008 DEL MAGISTRADO JAIME ARAÚJO RENTERÍA

TEST DE IGUALDAD NORTEAMERICANO-Alcance/TEST DE IGUALDAD EUROPEO-Alcance (Aclaración de voto)

TEST DE IGUALDAD-Inaplicables en control de constitucionalidad (Aclaración de voto)

CONSTITUCION POLITICA-No diferencia grados de control de constitucionalidad (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-7312 y D-7322

Actores: Nelson Eduardo Jiménez Rueda y Franky Urrego Ortiz.

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1194 de 2008.

Magistrado Ponente

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Con el respeto de siempre por las decisiones de esta Corte, me permito presentar aclaración de voto a la presente sentencia

Ello porque, considero que en la sentencia se mezcla el test norteamericano, basado en la intensidad del control y el test europeo relativo a medios y fines. Reitero mi discrepancia respecto de distinguir en la aplicación de controles débiles, flexibles o intermedios, pues a mi juicio la Constitución no distingue entre grados de control y se limita a ordenar la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. El test norteamericano tuvo su origen con ocasión de las medidas económicas adoptadas por Roosvelt y constituye un sistema ajeno que obedeció a dichas razones históricas. En contraposición el test europeo es el que analiza los fines y los medios para determinar si la medida cumple los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Sentencia C-161 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz. La Corte dice, además, en el apartado 3b, lo siguiente: “En el inciso final del artículo 158 de la Carta se consagra la publicación de la ley que ha sido objeto de reforma parcial, la cual deberá hacerse en un sólo texto que incluya las modificaciones respectivas. A esta publicación se ha referido la Corte en oportunidades anteriores, concretamente en las sentencias C-306/96 y C-76/97. || En el primer fallo se señaló el objetivo o finalidad de tal publicación, al expresar que con ella “se pretendía combatir ‘la dispersión legislativa’ (i); propugnar la certeza jurídica (ii); abolir la incertidumbre derivada de la práctica de la derogación tácita (iii). Por lo menos, en lo que respecta al primero y al último objetivo, la norma constitucional no podrá ser plenamente eficaz, dada la multitud de causas no fácilmente controlables que determinan ambos fenómenos y en vista de que la derogación tácita no fue prohibida por el Constituyente. En otras palabras, sin perjuicio del ámbito propio que delimita el enunciado normativo constitucional, el texto finalmente aprobado, no garantiza objetivamente que se alcancen los loables propósitos que se tuvieron en mente. (….) El Estado de derecho se funda en la publicidad y en la reconocibilidad de los actos de sus órganos y autoridades. La interdicción de la arbitrariedad y la protección de la libertad, no sería posible si rigiera un principio contrario. Igualmente, la certeza y la seguridad jurídicas reclaman que las personas puedan conocer el contenido de las normas. En fin, el pueblo como titular originario de la soberanía, debe estar siempre en posibilidad de establecer la existencia y vigencia de los mandatos dictados por los órganos representativos, tanto para asegurar su cumplimiento como para controlar el uso del poder.” || Y en la segunda, la Corte fijó el sentido y alcance del inciso final del artículo 158 de la Constitución, así: || “La dispersión normativa es típica de nuestro sistema: no es raro encontrar, sobre un mismo tema, diversas leyes y decretos, todos vigentes, sin poder determinar con certeza si alguna de sus disposiciones ha sido derogada o modificada. El inciso final del artículo 158, busca precisamente corregir esta práctica, al ordenar que se publiquen todas las leyes que sean objeto de modificación, en un sólo texto donde se incluyan los cambios efectuados. || Lo anterior significa que, una vez el legislador deroga o modifica una o varias normas sobre determinada materia, debe ordenar que se publique el texto original de la ley reformada, con las modificaciones correspondientes (….) || La publicación a que hace referencia el artículo 158 de la Constitución, difiere, en sus efectos, de la que debe ejecutar el Gobierno, una vez imparte la sanción constitucional correspondiente (…..) La publicación que exige el artículo 158 de la Constitución, como se ha explicado, busca establecer un parámetro de orden en nuestra legislación, pero no tiene incidencia alguna respecto de la obligatoriedad de la ley en si misma. Es decir, la falta de publicación que exige esta norma constitucional no hace inoponible la ley que se modifica ni la que introduce las modificaciones, leyes que, independientemente, obligan desde su promulgación, salvo si en su texto se dice otra cosa.” || Queda claro entonces que la Constitución consagra dos clases de publicación de la ley, las cuales difieren sustancialmente. Una es la que debe hacer el Gobierno después de sancionada la ley respectiva y que el constituyente denominó promulgación (arts. 165, 166, 189-10 CP). Y otra, la de la ley que es objeto de reforma parcial (art. 158 CP). Si la ley no es promulgada no es

posible exigir su observancia o cumplimiento; en cambio, si no se publica en la forma señalada en el artículo 158 precitado, en nada se afecta su obligatoriedad por que las leyes correspondientes (la que reforma y la reformada) continúan rigiendo hasta cuando el legislador decida derogarlas expresa o tácitamente".

2 Sentencia C-076 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía. Además, se cita expresamente una de las exposiciones constituyentes en la Sentencia C-306 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Sentencias C-306 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-076 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía; C-161 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

4 La Corte ha dicho, en términos equivalentes: "La falta de publicación de una ley es una forma prevista por el artículo 158 de la Constitución, no es un vicio de trámite en su formación pues, como ya se ha anotado, tal acto no está incluido dentro de los requisitos que debe reunir todo proyecto para constituirse en ley de la República (art. 157 C.P.)". Sentencia C-161 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

6 Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

7 "La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque "el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental", no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.", cfr, Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

8 Que "sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente "y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita" e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; "esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden"." Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. También la Sentencia C-587 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

9 "Las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través "de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada".9 El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales" que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la

acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad." Sentencias C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Cfr., además de otras, las Sentencias C-447 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-898 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

10 "La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que "el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico"; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola "de inocua, innecesaria, o reiterativa"10 a partir de una valoración parcial de sus efectos." Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Véanse también las Sentencias C-504 de 1995 y C-587 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-447 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-100 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

11 "La suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional." Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

12 Sentencias C-400 de 2007 y C-188 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

13 Cfr., el entendimiento que le ha dado la Corte a expresión equivalente, en la Sentencia T-974 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

14 Sentencia C-874 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

15 Sentencia C-1104 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

16 La Corte se ha referido a la perención en las siguientes sentencias de constitucionalidad:

C-273 de 1998 y C-568 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-1512 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-918 de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería; C-1104 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-043 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-292 de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería; C-123 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-874 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-183 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Y en las siguientes sentencias de tutela: T-1215 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-968 de 2001 y T-359 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería; T-607 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-736 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería; T-974 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-1108 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynnet.

17 Véanse, a éste respecto, las Sentencias C-1512 de 2000 y C-042 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-662 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes y C-886 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

18 Sentencia C-720 de 2007, M.P. Catalina Botero Marino. Cfr., además, las Sentencias C-309 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-673 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-792 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-799 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-662 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes; C-183 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

19 Sentencia C-799 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

20 Sentencia C-918 de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería.

21 Efectivamente, la Corte Constitucional –en las Sentencia C-043 de 2002 y 123 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis- ha reconocido que, en la doctrina, el desistimiento tácito es comprendido de dos formas: como la interpretación de un acto de voluntad genuino, tácitamente expresado por el solicitante, de desistir a una pretensión o a una solicitud procesal; o como la manifestación de una potestad sancionadora del juez, que se impone sin necesidad de recurrir a la ficción de que el peticionario ha desistido tácitamente de la solicitud. En ambos casos la forma de terminación puede perseguir finalidades constitucionalmente legítimas.

22 Sentencias C-273 de 1998, M.P. Alejando Martínez Caballero y C-043 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

23 Sentencias C-273 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-1104 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-123 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

24 Sentencias C-273 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-568 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-918 de 2001, T-359 y T-736 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería; C-874 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

25 Sentencia C-183 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

26 Sentencia T-974 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

27 Sentencias C-273 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-1104 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-183 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

28 Sentencia C-183 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

29 En este último caso, las obligaciones civiles se transformaban en obligaciones naturales, de conformidad con lo previsto en el artículo 1527 del Código Civil, según el cual: "[Son obligaciones meramente naturales] las que no confieren derecho para exigir su cumplimiento, pero que cumplidas autorizan para retener lo que se ha dado o pagado, en razón de ellas". Recuérdese que la enumeración del artículo 1527 del Código Civil no ex taxativa, tal y como lo ha expuesto la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, al determinar que la existencia de obligaciones naturales se sujeta a la creación legal, a partir de la imposibilidad de ejercer el derecho de acción para reclamar un derecho pretendido (Sentencia de agosto 25 de 1966).

30 Así interpretó la Corte los efectos de la perención que se decretaba por segunda vez, en la Sentencia T-974 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

31 Sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

32 Dijo la Corte, en la Sentencia C-874 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, dijo: "el carácter actual del procedimiento civil confiere al juez una serie de poderes que son suficientes para asegurar un proceso sin dilaciones injustificadas, dentro del cual las partes cumplan con las cargas procesales que les son impuestas y se comporten dentro de los parámetros de lealtad procesal que exige el principio de buena fe. Estos poderes judiciales son de varias clases, que la doctrina ha clasificado como (i) poderes de decisión, en virtud de los cuales el juez puede decidir el conflicto de intereses mediante la sentencia; (ii) poderes de coerción o de imperio, que facultan a la jurisdicción para ejercer la coerción, especialmente en la realización coactiva del derecho (proceso de ejecución forzada); y (iii) poderes de documentación y de ordenación, mediante los cuales el juez puede decretar pruebas de oficio o a petición de parte para la demostración de los hechos y puede impulsar el proceso".

33 Ídem: "evidentemente que en ciertos casos el incumplimiento de ciertas cargas procesales puede acarrear como efecto inevitable la paralización del proceso o del trámite del incidente o del recurso, así como la imposibilidad de decidir en el fondo, pues siendo las referidas cargas facultativas en su observancia, no podrá el juez ni cumplirlas por cuenta propia, ni forzar su cumplimiento".

34 Sentencia C-874 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

35 En la Sentencia del 20 de noviembre de 1989, Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, la Corte definió que el hecho imprevisible es aquel "que dentro de las circunstancias normales de la vida, no sea posible contemplar por anticipado su ocurrencia", y el irresistible aquél "que el agente no pueda evitar su acaecimiento ni superar sus consecuencias". La Corte señaló que la fuerza mayor requería la concurrencia de ambas condiciones (imprevisibilidad e irresistibilidad), razón por la cual aún los ejemplos mencionados por el Código, a saber, "un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.," podían no ser, en determinados casos, eventos de fuerza mayor: "[s]i el deudor a sabiendas se embarca en una nave averiada, que zozobra; si temerariamente se expone a la acción de sus enemigos o

comete faltas que lo coloquen a merced de la autoridad; o no toma las medidas adecuadas que hubieran evitado la inundación de su propiedad, sin embargo de que se cumple un acontecimiento por naturaleza extraño o dominador, no configuraría un caso fortuito".

36 En la sentencia T-1331 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), la Corte resolvió el caso de una persona que solicitaba la designación de un parlamentario como suplente de otro, que había sido secuestrado, en el entendido de que el secuestro del último era una circunstancia de fuerza mayor, causal de suplencia por falta temporal del congresista. La Corte Constitucional se enfrentaba, entre otros, al problema de resolver si el secuestro de un congresista era un asunto de fuerza mayor, dado que en el proceso se hizo valer que el secuestro de un congresista era una circunstancia previsible en nuestro contexto, razón por la cual no se configuraban las dos condiciones indispensables de la fuerza mayor. La Corporación dijo: "[d]ebe (…) recordarse, que no es con los criterios del Código Civil como ha de interpretarse la Constitución, norma de normas. En éste caso en concreto, escapa a los criterios de razonabilidad el sostener que el secuestro, al ser un hecho de 'posible ocurrencia' deba ser totalmente previsible. Por el contrario, partiendo del presupuesto de que es el Estado quien debe "proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades" (art. 2 C.N) el secuestro es un fenómeno tan irresistible como imprevisible. En el caso concreto de los senadores, el mismo Estado brinda medidas especiales de seguridad previendo precisamente su mayor vulnerabilidad. Cuando esas protecciones no son suficientes, el individuo se encuentra ya en el campo de la imprevisibilidad. Una afirmación en contrario supondría que el Estado demanda a los ciudadanos una excesiva exigencia de autoprotección, que desborda las fronteras de la proporcionalidad".

37 Especialmente, puede verse la Sentencia C-394 de 2007, M.P. Humberto Sierra Porto, en la cual la Corte controlaba la constitucionalidad de la Ley 968 de 2005 –'Por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas de secuestro y sus familiares y se dictan otras disposiciones'-. Entre sus disposiciones, el artículo 13 prescribía la interrupción de los términos procesales, durante el cautiverio de personas secuestradas. La Corte declaró exequible la Ley, en el entendido de que los medios de protección diseñados en esa ley eran aplicables también a las víctimas de desaparición forzada y toma de rehenes, toda vez que estaban sometidas también a una fuerza mayor. Por lo demás, la Corte ha señalado que las víctimas de los delitos de secuestro, desaparición forzada, toma de rehenes y desplazamiento forzado están sometidas al imperio de una fuerza mayor, en las Sentencias T-015 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-690 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-1337 de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes; T-786 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-013 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-821 de 2007, M.P. Catalina Botero Marino.

38 Artículo 187, Código de Procedimiento Civil: "Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos. || El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba".

39 Michele Taruffo: "Abuse of Procedural Rights: Comparative Standards of Procedural Fairness", en Michele Tarufo (edit): Abuse of Procedural Rights: Comparative Standards of

Procedural Fairness, Boston, International Association of Procedural Law International Colloquium, Kluwer Law International, 1999, pp. 19-21.

40 Ídem, pp. 25 y 26.

41 Y estipula directamente lo ha de entenderse por actuaciones temerarias o de mala fe: “Art. 74.- Se considera que ha existido temeridad o mala fe en los siguientes casos: 1°. Cuando sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición, incidente o trámite especial que haya sustituido a éste. 2° Cuando a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad. 3°. Cuando se utilice el proceso, incidente, trámite especial que haya sustituido a éste o recurso, para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos. 4°. Cuando se obstruya la práctica de pruebas. 5° Cuando por cualquier otro medio se entorpezca reiteradamente el desarrollo normal del proceso” (Subrayas añadidas).