

Sentencia C-1335/00

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Solicitud de aclaración de vigencia

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Expedición de códigos

PROCESO EJECUTIVO HIPOTECARIO O PRENDARIO-Término para excepciones previas y de mérito

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Duración de términos judiciales

TERMINO PROCESAL-Duración

PROCESO EJECUTIVO SINGULAR Y EJECUTIVO HIPOTECARIO O PRENDARIO-Término para excepciones previas y de mérito

Referencia: expediente D-2890

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 2 del artículo 555 parcial, del Código de Procedimiento Civil, con la modificación introducida por el artículo 1 numeral 303.2 del Decreto 2282 de 1989

Demandante: Fernando Salazar Escobar

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., cuatro (4) de octubre de 2000.

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

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano FERNANDO SALAZAR ESCOBAR, demandó el numeral 2 del artículo 555 del Código de Procedimiento Civil, con la modificación introducida por el artículo 1 numeral 303 del decreto 2282 de 1989 .

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

I. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 39013 de octubre 7 de 1989, y se subraya lo demandado:

“Decreto 2282 de 1989

(Octubre 7)

´Por el cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil´

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere la ley 30 de 1987, y oída la Comisión Asesora por ella establecida,

DECRETA

Artículo 1º.- Introdúcense las siguientes reformas al “Código de Procedimiento Civil”:

(...)

303. El artículo 555, quedará así:

Trámite. El trámite se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

2. El ejecutado podrá proponer excepciones previas y de mérito en el término de cinco días, en la forma que regula el artículo 509, las cuales se tramitarán como dispone el artículo 510.”

III. LA DEMANDA

El actor considera que la norma acusada infringe el artículo 29 del Estatuto Superior, al establecer un término de sólo cinco (5) días para presentar las excepciones dentro de un proceso ejecutivo hipotecario, pues no permite al demandado adelantar todas las diligencias que implica un proceso de esta índole. En su opinión, ése lapso no es suficiente para que el demandado entienda la demanda, busque y contrate un abogado, “se reincorpore psicológicamente de lo que le sucede y obtenga las pruebas necesarias, debiendo acudir en muchas ocasiones a ejercer el derecho de petición que demora por lo menos quince días”. Luego expone algunas razones - más de conveniencia que de inconstitucionalidad - relacionadas con el tiempo que, según el, se requiere para que el demandado ejerza una verdadera defensa en un proceso de esta clase.

En segundo lugar, estima que la norma acusada vulnera el principio de igualdad. Según él, el término establecido por aquélla es discriminatorio frente a los establecidos en los demás procesos, incluyendo el ejecutivo singular, pues en ellos, el demandado tiene diez días para contestar la demanda o presentar el escrito de excepciones “en donde puede probar que el derecho que se le incoa no es procedente. Es pues una legislación para ricos, que viola la igualdad porque discrimina al usuario del crédito hipotecario y se privilegia a los ricos (...) El proceso ejecutivo con título hipotecario debería gozar de un mayor término de traslado de la demanda, pues es precisamente el proceso en el cual el Estado ejerce la fuerza, e incluso la violencia sobre el ciudadano.”

Finalmente, el demandante solicita que este proceso se declare de urgencia nacional debido a la existencia de más de 200.000 procesos ejecutivos hipotecarios y de las “dudosas” reliquidaciones que se vienen haciendo a 800.000 deudores y “así se salven las viviendas de miles de familias”. También solicita que se convoque a audiencia pública, dada “la importancia del tema para el país y, si hay dudas, se escuche a expertos.”

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El ciudadano JOSE CAMILO GUZMAN SANTOS, en su calidad de Director de la División del Derecho y el Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, intervino para defender la constitucionalidad de la norma acusada, con base en tres argumentos:

* El legislador es competente, de manera exclusiva, para regular los procesos y los términos judiciales que corresponden a cada uno de ellos, “como períodos expresamente previstos en calidad de oportunidades” para la actuación de las partes y del juez en cada una de sus etapas; “bajo ningún supuesto la determinación de un término procesal puede implicar la vulneración del debido proceso pues, por el contrario, constituye garantía del mismo.” En el caso que se debate, consideró adecuado un lapso de 5 días para la proposición de excepciones.

* El proceso ejecutivo con título hipotecario, tal y como fue diseñado por el legislador dentro de sus competencias, tiene naturaleza y características especiales, respecto de los demás procesos que justifican el trato diferencial establecido: la demanda requiere, además de las formalidades exigidas en los demás procesos ejecutivos, el documento en el que se haya constituido el gravamen, certificado por el funcionario encargado de registrarlo y, a diferencia del proceso ejecutivo con garantía personal, el trámite del proceso es el mismo, cualquiera sea la cuantía.

* En consecuencia, considera el interviniente que “los derechos constitucionales fundamentales a la igualdad y al debido proceso no se encuentran vulnerados y, por tanto, la norma acusada deberá mantenerse.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 2173 recibido el 23 de mayo de 2000, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma acusada, por las razones

que a continuación se resumen.

* Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 150-10 de la Constitución, el Congreso de la República no puede conferir facultades extraordinarias para expedir códigos, el Código de Procedimiento Civil fue expedido bajo la Constitución de 1886, que no consagraba tal limitación. En consecuencia, “no se configura causal de inconstitucionalidad sobreviniente por vicios de forma, en la medida en que al momento de su expedición el trámite se ajustó a lo previsto en la Carta Política vigente para ese entonces, vale decir, la Constitución de 1886. No así ocurre con los aspectos de fondo, pues su constitucionalidad debe examinarse frente a la Carta Política de 1991.”

* En cuanto al fondo del asunto, las excepciones previas y de mérito proceden tanto en el proceso ejecutivo singular como en el hipotecario, con una diferencia: el término para interponerlas. En el primero es de 10 días, contados a partir del día siguiente de la notificación del mandamiento ejecutivo o del auto que resuelva la reposición, y en el segundo, de 5 días. Siendo así, la norma acusada no debe estudiarse a la luz del artículo 29 de la Constitución, sino frente al artículo 13 del mismo ordenamiento, pues el reparo del demandante se dirige a cuestionar la diferencia entre los términos y no la existencia de esta etapa procesal.

* El término consagrado en la norma objeto de demanda, es razonable y proporcional, debido a la naturaleza especial del título que tiene el demandante, “pues debe tenerse en cuenta que la obligación está respaldada en un derecho real en cabeza del acreedor y el demandante cuenta con el título correspondiente, el cual fue anexado a la demanda; debe recordarse que en estos procesos se persigue el pago de la obligación exclusivamente con el producto del remate del bien dado en garantía. Por esta razón, ante la concurrencia probatoria que representa, no sólo el título que presta mérito ejecutivo, sino aquél en el cual descansa el gravamen que pesa sobre el bien, el legislador puede reducir los términos procesales con el fin de dotar de mayor celeridad el procedimiento (arts. 29 y 228 C.P.)”

* Para el Procurador, la disposición acusada “simplemente sigue la tendencia del Estatuto de Procedimiento Civil, el cual, entre otros factores, toma en cuenta la contundencia probatoria que soporta la demanda dentro del proceso correspondiente, a efectos de especializar el proceso. Así, el procedimiento es diverso si se trata de procesos declarativos o si estamos ante aquellos de naturaleza ejecutiva. Igualmente, se establecen diferencias en los primeros, cuando se trata de procesos ordinarios, abreviados, verbales o especiales y, en el caso de los segundos, se hace distinción entre los ejecutivos singulares y aquellos que cuentan con título hipotecario o prendario.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

A. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-5 del Estatuto Supremo, corresponde a esta corporación decidir la presente demanda, por dirigirse contra una disposición que forma parte de un decreto ley.

La Corte deberá decidir si el establecimiento de un término de 5 días para la proposición de excepciones previas y de mérito dentro del proceso ejecutivo hipotecario, vulnera el debido proceso y el principio de igualdad, por el hecho de ser inferior al que se otorga al demandado en otros procesos.

C. Solución al problema planteado

1. Cuestiones preliminares

1.1. Solicitud de declaración de urgencia

El actor considera que, como la presente demanda concierne a un tema importante, apremiante y trascendente, es necesario que la Corte “declare la urgencia de este proceso, para que su trámite sea más breve y se salven las viviendas de miles de familias”.

El artículo 41 del Acuerdo 05 de 1992 de la Corte Constitucional,¹ “por el cual se recodifica el Reglamento de la Corporación”, establece que las demandas de Constitucionalidad deberán

ser resueltas en orden cronológico según la fecha de recibo en la Corte, exceptuando los asuntos calificados por la Sala Plena como de urgencia nacional. En este caso, la norma acusada es una disposición del Código de Procedimiento Civil, correspondiente al proceso ejecutivo hipotecario y - de acuerdo con el criterio de los Magistrados - no amerita un trámite excepcional. Por tanto, la demanda recibió el tratamiento ordinario.

1.2. Solicitud de audiencia pública

El demandante solicitó a la Corte convocar a una audiencia pública para aclarar dudas y escuchar a expertos en el tema.

Los artículos 12 y 13 del Decreto 2067 de 1991 “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”, consagra la posibilidad de acudir a este recurso para que expertos en la materia sobre la que trata la norma acusada, “concurran a responder preguntas para profundizar en los argumentos expuestos por escrito o aclarar hechos relevantes para tomar la decisión”. Corresponde a los Magistrados, por decisión mayoritaria, citar a las personas cuyas intervenciones consideren necesarias para aclarar dudas, o pertinentes para ampliar conceptos en caso de considerarlo vital para resolver la demanda. En esta oportunidad no lo estimó así y por tanto, no se hizo uso de esta opción.

2. El fondo del asunto

2.1. Libertad de configuración del legislador. Límites.

De acuerdo con el artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República hacer las leyes y, en desarrollo de esa labor, reformar las leyes (numeral 1), expedir códigos y reformarlos (numeral 2); dentro de esa función, se incluye la tarea de regular los procesos y asignar los términos correspondientes a las etapas dentro de ellos.

La Corte Constitucional ha sostenido, al interpretar el alcance del mandato constitucional del artículo 150.2, que el legislador tiene un amplio margen de discrecionalidad en su facultad de expedir códigos, para establecer todos los elementos de cada una de las actuaciones que se adelantan en la jurisdicción: es libre en la configuración de los procesos con todas sus etapas, instancias y recursos, siempre y cuando - y este es su único límite - respete los

postulados de la Carta Política.² Entonces es la ley la que consagra los presupuestos, requisitos, características y efectos de las instituciones procesales, cuyo contenido, en tanto que desarrollo de la Constitución y concreción de los derechos sustanciales, no puede contradecir los postulados de aquélla ni limitar de modo irrazonable o desproporcionado éstos.

2.2. El proceso ejecutivo

Los artículos 488 a 560 del Código de Procedimiento Civil regulan lo concerniente al proceso ejecutivo singular por obligaciones con garantía personal de mínima cuantía, de menor y mayor cuantía, y las disposiciones especiales para el proceso ejecutivo con garantía real.

El artículo 488 dispone que únicamente pueden demandarse por esta vía “las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena(...) o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme e la ley...”.

Su finalidad es, entonces, “asegurar que el titular de una relación jurídica que crea obligaciones pueda obtener, por medio de la intervención estatal, el cumplimiento de ellas, compeliendo al deudor a ejecutar la prestación a su cargo, si ello es posible, o si no, conduciéndolo a que indemnice los perjuicios patrimoniales que su inobservancia ocasionó”.³

Concretamente, los artículos 554 a 560 contienen las disposiciones relativas al proceso ejecutivo con título hipotecario o prendario, entre las cuales se encuentra la norma demandada: el artículo 555.2, que establece el término dentro del cual, en ejercicio de su derecho de contradicción, el demandado en un proceso de esta naturaleza puede proponer excepciones previas y de mérito.

Las primeras están encaminadas a corregir el procedimiento y sanear las fallas formales iniciales (de jurisdicción, competencia, confirmación sobre la existencia y capacidad para actuar de demandante y demandado, lleno de los requisitos legales de la demanda, citación y notificaciones del caso, cosa juzgada, transacción y caducidad)⁴ de manera que, una vez subsanadas las irregularidades, el proceso se pueda llevar a cabo de acuerdo con las normas propias según la ley.

Las excepciones de mérito en cambio, no se dirigen a atacar aspectos formales de la demanda; buscan desvirtuar las pretensiones del demandante, y el Juez se pronuncia sobre ellas en la Sentencia.⁵

2.3. El caso concreto

Según la norma demandada, como ya se ha expuesto, el demandado dentro del proceso ejecutivo hipotecario dispone de 5 días, después de la notificación del mandamiento ejecutivo o del auto que resuelva sobre su reposición, para interponer las excepciones previas y de mérito. La Corte evaluará ahora, si esa disposición vulnera la Carta.

2.3.1. Inexistencia de normas constitucionales precisas que limiten la asignación de términos dentro del proceso

En el caso que se estudia, no existe una disposición expresa en el Texto sobre la duración de los términos judiciales; el Constituyente se limitó a establecer al respecto que “[l]os términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado” (art. 228 CP); así que el Legislador, como se ha dicho, tiene un extenso margen de acción: “en función del pluralismo político, la soberanía popular, el principio democrático y la cláusula general de competencia del Congreso (CP arts 1º, 3º, 8º y 150), se entiende que cuando la Constitución ha guardado silencio sobre un determinado punto es porque ha querido dejar un espacio abierto amplio para diferentes regulaciones y opciones de parte del Legislador. Eso significa que cuando no puede deducirse del texto constitucional una regla clara, en principio debe considerarse válida la regla establecida por el Legislador.”⁶ Se entiende entonces, que el establecimiento de los términos en general, y del que se estudia en este caso en particular, está dentro de la órbita de funciones del legislador y en esa labor es autónomo.

2.3.2. El debido proceso y la igualdad como límites de la libertad de configuración legislativa.

En segundo lugar, los términos dispuestos por el legislador deben respetar los derechos de los sujetos procesales: no pueden vulnerar los principios fundamentales de la Carta ni imponer limitaciones excesivas a las libertades dentro del juicio.⁷

La oportunidad procesal consagrada en el artículo demandado, (5 días) difiere de aquélla consagrada en los demás procesos ejecutivos, que es de 10 días; el actor considera que esta distinción vulnera el debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta, porque no otorga al demandado en esos casos, suficiente tiempo para preparar y presentar la contestación de la demanda y, al ser inferior al correspondiente a los demás procesos de su tipo, resulta discriminatorio.

El debido proceso - ha reiterado la Corporación - es “el conjunto de garantías que procuran la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten las formalidades propias de cada juicio y se logre la aplicación correcta de la justicia.

Para que la protección del debido proceso sea efectiva, es necesario que las pautas procesales estén previamente definidas por el legislador, pues, de lo contrario, la función jurisdiccional quedaría sujeta a la voluntad y arbitrio de quienes tienen la función de solucionar los conflictos de los asociados y de resolver sobre la interdependencia de sus derechos. La previa definición legal de los procedimientos que constituyen el debido proceso ha sido llamada por la Carta Fundamental como “formas propias de cada juicio”, y constituye la garantía de referencia con que cuentan las personas para determinar en qué momentos la conducta de los jueces o de la administración, se sale ilegítimamente de los cauces de la legalidad.”⁸

La Corte definió el proceso ejecutivo hipotecario en un pronunciamiento anterior, como “la formalidad procesal que estableció el legislador colombiano, en virtud del artículo 29 de la Carta, para hacer efectivo el cobro jurídico del derecho real de prenda o hipoteca constituido sobre inmuebles, naves, aeronaves y en general todo tipo de bienes.” ⁹ Teniendo en cuenta que, dentro de las “formas propias del juicio” correspondiente al proceso ejecutivo con título hipotecario, el legislador estableció las reglas aplicables, incluyendo el lapso para la interposición de excepciones previas y de mérito, no se vulnera el debido proceso sino se desarrolla, porque la oportunidad para ejercer el derecho de contradicción y defensa existe, el término es razonable y corresponde al juez de conocimiento el que se surtan las etapas de acuerdo con la ley (art. 37 CPC).

En segundo lugar, de acuerdo con el principio de igualdad, no es admisible que, dados

supuestos de hecho exactamente iguales en dos casos, el legislador los trate de manera diferente; por ejemplo, si en contra de dos deudores de una obligación “clara, expresa y exigible”, obtenida en condiciones parecidas y con garantías similares se instaura proceso ejecutivo para reclamar el pago de la acreencia, ellos deben contar con las mismas herramientas legales, oportunidades procesales y recursos. De lo contrario, se violaría la igualdad.

No cualquier trato diferencial entre situaciones similares implica discriminación, porque el “principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado”. 10

Es necesario entonces preguntarse, si los demandados dentro de los diferentes tipos de proceso ejecutivo deben obtener exactamente el mismo tratamiento y, por ende, si los correspondientes procesos deben tener trámites y términos idénticos.

En cuanto a los procesos ejecutivos con título singular, el demandante cuenta con un documento que presta mérito ejecutivo y, desde la presentación de la demanda, puede pedir el embargo y secuestro de bienes del demandado. Al momento de constitución de la deuda, no existen bienes ciertos del deudor que respalden su intención de pagar; en cambio, (y esto hace del ejecutivo hipotecario un proceso especial)¹¹ el acreedor de una deuda que se constituye con una garantía real como la prenda o la hipoteca, tiene la seguridad que, ante la ausencia de pago de su deudor, puede perseguir el bien afectado en manos de quien esté: vencido el plazo de la obligación, solicita el embargo, avalúo y remate del bien, y puede obtener con el producto de su venta, el pago de su acreencia. Este proceso es, entonces, más rápido, sencillo y corto que los anteriores, y el acreedor de la obligación que se constituye en estas condiciones tiene prelación sobre las deudas ordinarias: en caso de concurrencia de embargos sobre un mismo bien, el decretado con base en un título hipotecario o prendario - sujeto a registro - prima sobre los anteriores que se hayan decretado dentro de procesos ejecutivos sin garantía real sobre ese bien.¹²

La distinción entre los términos de uno y otro proceso no es, pues, arbitraria. Esa diferencia entre los 10 días con que cuenta el demandado para proponer excepciones previas y de mérito dentro de los procesos ejecutivos de menor y mayor cuantía, y de 5 días dentro de uno ejecutivo con garantía real está de acuerdo con la Constitución: es desarrollo legítimo de la libertad de configuración del legislador, es razonable y proporcionada teniendo en cuenta las amplias diferencias entre las garantías otorgadas en uno y otro caso, y adecuada, en virtud de la economía procesal. Tampoco viola la Carta, la remisión que hace la norma para efectos de procedimiento, a los artículos 509 y 510 del CPC, por ser parte de la función del Legislador de regular los procesos. En conclusión, la norma demandada no vulnera principio o mandato constitucional alguno, y será declarada exequible por la Corporación.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el numeral 2° del artículo 555 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el numeral 303 del artículo 1 del decreto 2282 de 1989.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Conc. Decreto 2067/91, artículo 9°; Acuerdo 05/92, artículo 24, Convocatoria de las sesiones, artículo 32, Conceptos, artículo 42, Criterios para reparto equitativo, artículo 43, Modificación del Programa.

2 Sentencias C-005 de 1993, C-222 de 1995, C-005 de 1996, C-619 y C-742 de 1999 MP Jose Gregorio Hernández Galindo; C-384 de 2000 MP Vladimiro Naranjo Mesa; C-430 de 1996 y C-547 de 1997 MP Carlos Gaviria Díaz; C-657 de 1996 y C-135 de 1999 MP Fabio Morón Díaz; C-038 y 109 de 1995, C-081 de 1996 y C-429 de 1997 MP Alejandro Martínez Caballero.

3 Hernán Fabio López Blanco, Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, Tomo II,

Parte Especial. Dupré Editores, Bogotá, 1993, pág. 300.

4 Código de Procedimiento Civil, artículo 97.

5 Ibidem, artículo 96.

6 Sentencia C-081/96 MP Alejandro Martínez Caballero.

7 Ver artículo 4 de la Constitución Política, y Sentencias C-135 de 1999 MP Fabio Morón Díaz, y C-384 de 2000 MP Vladimiro Naranjo Mesa.

8 Sentencia U-429/98 MP Vladimiro Naranjo Mesa

9 Sentencia C-664 de 2000, MP Fabio Morón Díaz

10 Sentencia C-221 de 1992 MP Alejandro Martínez Caballero, y, entre otras, Su-517 de 1997 MP José Gregorio Hernández Galindo.

11 Sentencia C-664 de 2000, MP Fabio Morón Díaz.

12 Artículo 558 del Código de Procedimiento Civil. Sentencias C-192 de 1996 MP Jorge Arango Mejía, C-383 de 1997 y C-664 de 2000 MP Fabio Morón Díaz.