

Sentencia C-229/15

DEMANDA CONTRA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 FRENTE A LA APLICACION DE TERMINOS EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Inhibición por incumplimiento de los requisitos de pertinencia, suficiencia y claridad

DEROGACION-Definición/DEROGACION-Fenómeno Jurídico/ DEROGACION DE LA LEY-Expresa, tácita y orgánica/DEROGACION TACITA Y EXPRESA-Noción

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Improcedencia por no producción de efectos jurídicos

DECISION INHIBITORIA-Norma derogada sin efectos jurídicos

Resulta manifiestamente claro que cuando una disposición objeto de estimación por parte de la Corte Constitucional, deja de pertenecer al ordenamiento jurídico o, se agotan los efectos de tal precepto dentro del mismo, procede una decisión inhibitoria dado que el enunciado cuestionado carece de aptitud para quebrantar los mandatos contenidos en la Constitución. Si la acción pública de inexecuibilidad está concebida como un mecanismo de defensa de la Constitución, este pierde su virtud tuitiva, cuando lo que presuntamente atacaba la Constitución, no pertenece al ordenamiento y sus efectos han cesado.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Procedencia

TERMINOS PARA DICTAR RESOLUCIONES JUDICIALES-Alcance del artículo 9 de la Ley 1395 de 2010 en materia de descongestión judicial según sentencia C-436 de 2011

CODIGO GENERAL DEL PROCESO FRENTE A LA APLICACION DE TERMINOS EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Derogación expresa del artículo 9 de la Ley 1395 de 2010 en materia de descongestión judicial

CODIGO GENERAL DEL PROCESO-Regla que determina la entrada en vigencia de clausula derogatoria del artículo 9 de la Ley 1395 de 2010 en materia de descongestión judicial

Advierte la Corporación que la cláusula derogatoria contenida en el artículo 626 del Código

General del Proceso, en la cual se manda la derogación del artículo 9º; solo adquiriría vigor cuando por virtud del mismo Código (art. 627), entrase en vigencia dicho artículo 626. Para la Sala, la regla que determina la entrada en vigencia del literal c) del artículo 626, es la contenida en el numeral 6 del 627, pues, es a esta a la que expresamente se remite el literal c) cuando dice “(...) en los términos del numeral 6 del artículo 627 queda derogado el Código de Procedimiento Civil (...) y las disposiciones que lo reforman (...) artículos 1 a 39 (...) de la Ley 1395 de 2010 (...)”. Se concluye pues a estas alturas que acorde con la regla de vigencia del varias veces mencionado artículo 627 del Código General del Proceso, la fecha de entrada en vigor del artículo 626, es el 1 de enero de 2014 en las circunstancias allí indicadas.

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir

Se tiene entonces como principio general uno, según el cual, las disposiciones que regulan la sustanciación y ritualidad del juicio, prevalecen sobre las anteriores, desde el momento en el cual deben empezar a regir. En esta medida, entiende la Corte Constitucional que en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el CPACA al estar hoy en pleno vigor, regula la materia de la expedición del fallo. Dicho sea de paso, el asunto no está huérfano, pues si se revisan los procedimientos contemplados en el CPACA, se observa como regla general en el artículo 181 un término para llevar a cabo la audiencia de alegaciones y juzgamientos y, en el artículo 182 se establecen los términos y condiciones para la expedición del fallo.

Referencia: Expediente D-10528

Actor: Mary González de Guevara

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil quince (2015)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y el 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 241 y 242 de la Constitución Política, la ciudadana Mary González de Guevara demandó la inexequibilidad del artículo 200 (parcial) de la Ley 1450 de 2011, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.

Mediante Auto de veinticuatro (24) de noviembre de 2014, el Magistrado Sustanciador inadmitió la demanda por considerar que la actora no expuso una argumentación jurídica y objetivamente convincente que genere una duda suficiente sobre la discrepancia de la disposición demandada con el Texto Superior.

Lo anterior, por cuanto la demanda no cumplía con los requisitos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia propios del escrito de cargos dentro de las acciones públicas de inconstitucionalidad, de acuerdo con el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia en esta materia.

El primero (1º) de diciembre de 2014, dentro del término previsto para la corrección, la accionante radicó en la Secretaría General de esta Corporación el escrito de subsanación.

Mediante Auto de dieciséis (16) de diciembre de 2014, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para los efectos de su competencia.

En la misma providencia, ordenó comunicar la iniciación del proceso al Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del asunto, con el propósito de impugnar o defender la exequibilidad de la disposición acusada.

De igual forma, en el mencionado Auto se invitó al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Director del Departamento Nacional de Planeación, al Instituto de Derecho Administrativo del Magdalena, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal –ICDP–

y a los decanos de las facultades de derecho de las universidades de Antioquia, Externado de Colombia, del Atlántico, UIS, San Buenaventura, Andes, Libre, Gran Colombia, EAFIT, del Rosario, del Norte, Pontificia Javeriana, del Sinú, Pontificia Bolivariana, Santo Tomás, Sergio Arboleda, del Valle y Autónoma de Bucaramanga –UNAB–, para que, intervinieran con la finalidad de rendir concepto sobre la constitucionalidad del precepto demandado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. EL TEXTO DEMANDADO

A continuación se transcribe el texto del artículo 200 de la Ley 1450 de 2011, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 48.102 de 16 de junio de 2011 y se subraya el aparte demandado.

LEY 1450 DE 2011

(16 de junio de 2011)

Diario Oficial No. 48.102 de 16 de junio de 2011

“Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010 – 2014”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

“(…)

ARTÍCULO 200. GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Para todos los efectos legales, en los procesos en los que la parte demandada ya se hubiere notificado del auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo, el plazo de duración de la primera instancia previsto en el artículo 9º de la Ley 1395 de 2010, comenzará a contarse a partir del día siguiente a la vigencia de esta ley.

Desde esta última fecha también comenzará a correr el plazo de duración de la segunda instancia para los procesos que ya se hubieren recibido en la secretaría del juzgado o del tribunal.

Para los demás procesos, los plazos de duración previstos en el artículo 9° de la Ley 1395 de 2010 comenzarán a contarse desde el momento en que se configure el presupuesto establecido en esa disposición.

El plazo de duración para los procesos de única instancia será el señalado para los de primera.

Vencido el respectivo término sin haberse dictado la sentencia, el expediente pasará a un juez o magistrado itinerante designado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura o quien siga en turno según lo prevé el artículo 9° de la Ley 1395 de 2010.

Los términos a que se refiere el artículo 9° de la Ley 1395 de 2010 no aplican en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

(...)”.

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

2. Fundamentos de la demanda

En su primer libelo, la demandante manifestó que el precepto acusado quebranta el artículo 229 de la Carta dado que acorde con la jurisprudencia de la Corte el derecho de acceso a la administración de justicia no se agota con la posibilidad de promover la actividad jurisdiccional, sino que implica la obtención de una decisión oportuna, razonable y eficaz. Recuerda la accionante que en la exposición de motivos de la Ley 1395 de 2010, se aludió a la congestión que también se presenta en la jurisdicción contencioso administrativa. Advierte que se aprobó una modificación al artículo 144 del Código de Procedimiento civil estableciendo plazos para la expedición de la sentencia en primera y segunda instancia. Indica que los términos fijados en el artículo 9 de la Ley 1395 de 2010 son perentorios y aplicables a la jurisdicción contencioso administrativa, por la remisión del artículo 306 de la

Ley 1437 de 2011. Alega que la excepción contemplada en el inciso cuestionado, carece de razón jurídica, pues, en su sentir, se genera una dilación que desestimula el acceso a la justicia administrativa. Estima que al no explicarse por el Congreso la introducción de la excepción, se vulnera la Constitución.

Del mismo modo, alega que se desconoce el derecho de igualdad y, tras recordar que el trato desigual injustificado resulta lesivo del Texto Superior, señala que los plazos contemplados en el artículo 9 de la Ley 1395 de 2010, tenían como fin garantizar el acceso a la justicia. Observa que hay una situación de igualdad entre el ciudadano que acude a la jurisdicción civil y el que lo hace ante la administrativa, pero, de establecerse una diferencia, debe hacerse necesariamente en favor de los usuarios de la justicia administrativa, dada su posición de debilidad ante la administración. Considera que la falta de finalidad del artículo 200 de la Ley 1450 de 2011 implica la inaceptabilidad de vulnerar el principio de igualdad. Entiende la demandante que el trato discriminatorio no solo tiene lugar entre los ciudadanos, sino, frente a los mismos jueces, pues, se pone en situación más difícil a la jurisdicción civil.

También aduce la infracción del principio de unidad de materia y, luego de referir los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo, destacando el del “funcionamiento eficaz de la justicia”; manifiesta que si bien es cierto en la Ley del Plan se pueden incluir disposiciones instrumentales orientadas al logro de las finalidades del Plan, la disposición cuestionada va en sentido contrario y, por ende, no se respeta el principio de coherencia exigible a tal tipo de Ley.

En el escrito de subsanación la accionante, de manera previa a la presentación de los cargos de fondo, analiza la vigencia de los efectos jurídicos derivados del artículo 200 (inciso final) de la Ley 1450 de 2011, que exceptuó la aplicación de los términos establecidos en el artículo 9° de la Ley 1395 de 2010.

Para ello, destaca que si bien el Código General del Proceso derogó el artículo 9° de la Ley 1395 de 2010, dicha derogatoria no tuvo un efecto inmediato por dos razones: i) porque la entrada en vigencia del Código General del Proceso y, en particular, del artículo 9° de la Ley 1395 de 2010, fue dispuesta en forma progresiva y ii) porque el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo PSAA14-1055, proferido el 28 de mayo de 2014, suspendió

el cronograma de implementación gradual del Código General del Proceso, motivo por el cual, tanto el artículo 9° de la Ley 1395 de 2010 como el artículo 200 de la Ley 1435, continúan surtiendo efectos. Cita en favor de su opinión el concepto de abril 25 de 2013, emanado de la Sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado, en el cual, se sostiene el carácter gradual de la entrada en vigor del Código General del Proceso. Entre los apartes citados, se destaca uno en el cual se manifiesta que el Código General del Proceso entra a regir desde el 1º de enero de 2014 y la derogatoria del artículo 121, salvo una excepción “solo podrá entenderse derogado en ese momento”.

Considerada la vigencia de la disposición objeto de reproche constitucional, la accionante retoma los cargos en que funda la solicitud de declaratoria de inexecuibilidad. Aludió, inicialmente, al presunto desconocimiento del principio de igualdad y, al efecto, estimó que los sujetos que se comparan, son de la misma naturaleza, dado que todos los ciudadanos que acuden ante la justicia civil contenciosa tienen el mismo derecho de acceso a una justicia oportuna y eficiente. Además, los jueces y magistrados de la jurisdicción administrativa tienen los mismos deberes y derechos a la luz de la Carta. En su sentir, el trato diferenciado carece de motivación, pues, no le está dado al legislador desmejorar las condiciones de acceso a la justicia solo para quienes requieren de esta última. Reitera los argumentos del escrito inicial indicando que la dilación conduce a un detrimento injustificado del erario público.

Al respecto, recuerda que la previsión de términos vincula a los jueces, siendo tales plazos perentorios para proferir los fallos correspondientes, en primera y segunda instancia, lo que, a su vez, constituye una medida de descongestión encaminada a lograr eficiencia y celeridad en la administración de justicia.

Así las cosas, considera inaceptable la exclusión de la jurisdicción contencioso administrativa de medidas que propenden al mejoramiento de la situación de congestión, máxime si se tiene en cuenta que, mediante la expedición de la Ley 1437 de 2011, el legislador, además de prever la remisión al Código General del Proceso, reconoció que la eficiencia, la economía y la celeridad son principios rectores de la actividad de la jurisdicción en comento.

Por otra parte, sostiene que los usuarios de la administración de justicia, al ser acreedores del mismo derecho constitucional de administración oportuna y eficiente, merecen igual trato con independencia de la jurisdicción a la que acudan, pues, indudablemente, a la luz del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 Superior, tienen los mismos derechos y obligaciones.

Bajo esta óptica, aduce que ni de la exposición de motivos ni del texto de la disposición demandada se advierte un juicio de razonabilidad o proporcionalidad que legitime la excepción incorporada por el artículo 200 acusado. Con miras a ilustrar los efectos jurídicos reales de la excepción, enlista una serie de radicados en los que, en su opinión, dada la excepción, no se ha podido impulsar la expedición del fallo con lo que el administrado estaría en situación de indefensión pues el momento de la emisión de la sentencia quedaría al libre arbitrio del funcionario judicial. Observa que de darse tal circunstancia en la jurisdicción civil se tendría la posibilidad de lograr la asignación de un nuevo despacho para el fallo. Asevera que los casos referidos evidencian las consecuencias negativas de la norma atacada. Con lo expuesto estima que cumplió con los requisitos de claridad, certeza y especificidad, pues, se controvertió el contenido de la norma sus alcances y efectos reales.

Seguidamente, procedió a afirmar que la potestad de configuración legislativa se encuentra limitada por los principios y fines del Estado, por la vigencia de los derechos fundamentales, por los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas y por la búsqueda de la realización material de los derechos.

Por último, y en lo que concierne a la transgresión del principio de unidad de materia, consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política, la demandante estimó que aun cuando el Plan Nacional de Desarrollo consagró expresamente como objetivo, lograr el funcionamiento eficaz de la justicia, la disposición acusada al eximir de la obligación de proferir oportunamente las sentencias de primera y segunda instancia a la jurisdicción contencioso administrativa, desconoce dicha finalidad, generando así una incoherencia sustancial entre el propósito perseguido por la Ley 1450 de 2011 y el resultado derivado del precepto demandado.

IV. INTERVENCIONES

Vencido el término de fijación en lista, y en cumplimiento de lo ordenado en Auto de dieciséis (16) de diciembre de 2014, la Secretaría General de esta Corporación informó que, de acuerdo a las comunicaciones libradas, se recibieron los siguientes escritos de intervención:

1. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El participante manifestó que el legislador, en su amplia facultad de configuración legislativa, goza de autonomía y un margen de discrecionalidad para regular aspectos como los términos dentro de los que los jueces deben fallar un proceso específico. Asimismo, sostuvo que en comparación con otras jurisdicciones, en materia contencioso administrativa existen diferencias respecto a la estructura del proceso, verbi gracia, el término para notificar a las partes, dar contestación a la demanda y practicar pruebas, entre otras.

Sumado a lo anterior, pone de presente que la discrecionalidad del legislador en la regulación de las normas procesales no está dirigida a garantizar el derecho de igualdad entre los ciudadanos, sino a establecer un proceso equilibrado, circunstancia que implica consagrar, en su interior, los mismos derechos para las partes.

En ese orden de ideas, concluye que el hecho de establecer términos perentorios para la duración del proceso en una jurisdicción y en la otra no, en nada hace nugatorio el derecho de acceso a la administración de la justicia ni tampoco torna arbitraria la labor del legislador, toda vez que corresponde a potestades legislativas constitucionalmente ejercidas en atención a finalidades diferentes.

2. Ministerio de Justicia y del Derecho

La Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante escrito allegado en términos, le solicitó a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse de fondo frente a la constitucionalidad del artículo 200 (parcial) de la Ley 1450 de 2011 o, en su defecto, declare su exequibilidad.

Inicialmente, puso de presente que la disposición en estudio no tiene efectos jurídicos desde el primero de enero de 2012, en la jurisdicción contencioso administrativa, debido a la derogación expresa que del artículo 9° de la Ley 1395 de 2010 hizo el Código General del

Proceso y a la ratificación de ello en auto dictado por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el 25 de junio de 2014, proveído citado extensamente en la intervención y en el cual se manifiesta que se unificó criterio sobre el tema. En el entendido que el código general del proceso entró en vigor el 1º de enero de 2014, su artículo 626 derogó expresamente el artículo 9 de la Ley 1395 de 2010, con lo cual, el artículo 200 acusado se refiere a una disposición derogada y procede la inhibición

Frente a la censura por vulneración del principio constitucional de unidad de materia, consideró que el legislador, en la disposición acusada, respetó el principio de coherencia necesario para establecer si una disposición que hace parte de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo se aviene a la Constitución, toda vez que el contenido normativo del inciso final del artículo 200, en alusión, resulta plenamente coherente frente a la estrategia del plan correspondiente al periodo 2010-2014, consistente en flexibilizar y armonizar el procedimiento contencioso administrativo frente a la realidad de dicha jurisdicción y el fenómeno de la congestión judicial.

El precepto censurado desarrolla la estrategia expresamente consagrada en el capítulo V del Plan, en cuanto que el legislador al establecer el contenido del inciso final del artículo 200, reconoció la realidad operativa de la jurisdicción contencioso administrativa y, en consecuencia, flexibilizó el procedimiento que la rige en materia de términos procesales. Según la intervención, la imposición de términos perentorios resulta ineficaz en casos donde es fáctica y operativamente imposible cumplirlo por causas sistémicas y presupuestales; por ello, más allá de la conveniencia o inconveniencia de la medida, está clara su armonía con la realidad de la jurisdicción contencioso administrativa.

En cuanto a la transgresión del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de los usuarios de la jurisdicción contencioso administrativa, el interviniente estima que la circunstancia de que existan diferentes regímenes procesales con distintas disposiciones y efectos normativos para las jurisdicciones de la administración de justicia, no vulnera el derecho de acceso a esta. Adicionalmente, recuerda la amplia potestad de configuración del legislador en la materia en referencia.

Frente al desconocimiento del principio de igualdad, sostiene que al encontrarse el Código General del Proceso plenamente vigente para la jurisdicción Contencioso Administrativa,

como lo señala el Consejo de Estado, no está vigente lo establecido en el artículo 9 de la Ley 1395 de 2010 y, no se puede hablar de la existencia de un trato desigual.

Aunado a ello, considera que la jurisdicción contencioso administrativa se rige por los procedimientos y los términos propios de su marco procesal vigente, estipulados en la Ley 1437 de 2011 y el Código General del Proceso, mientras que las demás jurisdicciones se rigen por sus propios marcos normativos específicos y especiales que regulan el funcionamiento de cada una, lo cual, no es motivo de infracción al principio de igualdad. Finalmente, expresa que es imposible pretender aplicar en los procesos contenciosos administrativos lo dispuesto en una norma expresamente derogada.

3. Universidad Santo Tomás

El representante de la Universidad Santo Tomás solicitó que se declare la exequibilidad de la disposición acusada.

De manera previa a la presentación de sus consideraciones respecto a los cargos endilgados, se pronunció frente a la vigencia de la norma bajo estudio. Respecto de este punto, expuso que el artículo 9 de la Ley 1395 de 2010 fue derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012, “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”, que empezó a regir el 1º de enero de 2014 en forma gradual. No obstante, el interviniente estima que la entrada en vigor de la derogatoria del artículo 9 de la Ley 1395 de 2010 está suspendida indefinidamente y, al no hacerse efectiva dicha supresión de la norma, tiene lugar la competencia para el juicio de constitucionalidad.

Para fundar su anterior afirmación, recuerda que el Consejo Superior de la Judicatura, mediante Acuerdo PSA10-10073 de 27 de diciembre de 2013, reglamentó la gradualidad para la implementación del Código General del Proceso, definiendo un cronograma de fechas que regiría a partir de su publicación en la Gaceta de la Judicatura, según el cual, al día de hoy, no se encuentran vigentes las disposiciones contempladas en el numeral 6 del artículo 627 de la Ley 1564 de 2012. Sin embargo, por medio del Acuerdo PSAA14-10155 de 28 de mayo de 2014, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió dicho cronograma, hasta tanto el Gobierno Nacional apropie los recursos indispensables que fueron solicitados para su entrada en vigencia.

Prosigue su exposición, refiriéndose a la supuesta vulneración del principio de igualdad. Sdsxostiene que la interpretación realizada por la actora no está acorde con el test de igualdad expuesto por la Corte y, por consiguiente, la demanda llegó a la errónea conclusión de que existe un tratamiento discriminatorio entre los sujetos que acuden a la jurisdicción civil y los que acuden a la contencioso administrativa. Para el interviniente, resultan evidentes las diferencias existentes entre la jurisdicción civil y la contencioso administrativa y, por tanto, se justifica el trato disímil. Por ello, concluye que el derecho a la igualdad no se opone a la libertad de configuración normativa del legislador, siempre y cuando no comporte un trato desigual injustificado. En el caso de los procesos judiciales, el legislador puede configurarlos de manera diferente, sin afectar las reglas del debido proceso, atendiendo a la diferente naturaleza de los asuntos y de los sujetos que intervienen en el rito procesal. De no ser así, estaría obligado a regular de manera idéntica todos los procesos judiciales y administrativos.

En lo que concierne al derecho al acceso a la administración de justicia, sostiene que es falso que al exceptuar a la jurisdicción contencioso administrativa de la aplicación del término perentorio se vulnere, pues los sujetos cuentan con todas las garantías judiciales que contempla el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que herramientas como la conciliación judicial y extra judicial, propenden a la resolución de conflictos en un ambiente favorable para los ciudadanos.

Por último, pone de presente que la excepción de aplicación de los términos para proferir sentencia en la jurisdicción administrativa, no es óbice para que los ciudadanos ejerzan su derecho de acceso a la administración de justicia, pues si bien es cierto la descongestión judicial es primordial para la eficaz promoción de la justicia, no se puede desconocer la complejidad de los asuntos que se adelantan en dicha jurisdicción, pues la celeridad y el apremio de dictar sentencia, pueden llevar al juez a tomar decisiones equivocadas.

4. Departamento Nacional de Planeación

El representante del Departamento Nacional de Planeación, intervino en el trámite de la acción, citando extensamente jurisprudencia de la Corte y afirmó que la excepción cuestionada se encuentra dentro de la órbita de configuración del Congreso. Por lo que concierne a la unidad de materia se limitó a transcribir páginas de la jurisprudencia para

afirmar que el texto acusado se enmarca dentro de las acciones de fortalecimiento a la justicia.

Igualmente, deprecia la inhibición en torno de los cargos, pues, estima que el planteamiento de la actora no permite realizar una confrontación de los cargos formulados con el Texto Superior y los tratados internacionales, toda vez que la demanda plantea hipótesis y percepciones de carácter exclusivamente subjetivo, sin descender a la forma en que se concreta esa violación. Por ende, considera imposible debatir la acusación en el marco constitucional, pues la demandante no cumplió con las exigencias de precisión, suficiencia y claridad.

5. Universidad Externado de Colombia

El concepto elaborado por el grupo de investigación en Derecho Administrativo, fue remitido de manera extemporánea y en este se manifiesta que al ser tan distinta la jurisdicción contencioso administrativa de la civil, es plenamente constitucional que la norma consagre un tratamiento diferente en lo que a la estructura procesal de ellas concierne.

Se afirma que el demandante parte de un supuesto erróneo para solicitar la declaratoria de inexequibilidad, el cual consiste en la falta de reconocimiento de la independencia y especialidad de la jurisdicción contencioso administrativa respecto de la jurisdicción civil, pues entre ellas existen diferencias ostensibles tanto a partir del origen como del marco constitucional.

Por otra parte, recuerda que los mecanismos necesarios para el correcto ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia, en el marco de lo contencioso administrativo, se encuentran consagrados en la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Asimismo, sostiene que si bien es cierto el ciudadano acude a la jurisdicción de lo contencioso administrativo como a la civil en aras de encontrar soluciones definitivas, oportunas y protección a sus derechos, ello no es suficiente para determinar la igualdad entre ambas, pues es de tener en cuenta que en una comparece la administración pública mientras que en la otra no. Finalmente, asevera que el artículo demandado, al perseguir la consolidación de la paz, cumple con las exigencias constitucionales respecto del principio de unidad de materia.

Concluye que la norma demandada es constitucional y exequible.

6. Universidad Autónoma de Bucaramanga

Por escrito remitido de manera extemporánea, incluso posterior al concepto emitido por el Procurador General de la Nación, la interviniente solicitó la declaración de constitucionalidad de la disposición acusada. Tras advertir la dificultad para establecer la vigencia de la norma atacada, resalta la importancia de que esta Corporación emita un pronunciamiento de fondo con miras a precisar la situación de vigencia del Código General del Proceso en la jurisdicción ordinaria.

Para la interviniente, el precepto objeto de censura constitucional en modo alguno impide el acceso a la administración de justicia en materia de lo contencioso administrativo, ni tampoco determina la inexistencia de aplicación oportuna y eficaz del ordenamiento jurídico que rige a la sociedad. Del mismo modo sostiene que la disposición atacada se profirió atendiendo los principios de justicia e igualdad a partir de la distinción razonable, desde el punto de vista tanto orgánico como funcional, existente entre la jurisdicción contencioso administrativa y la jurisdicción ordinaria. Por ende, estima que resulta improcedente hablar de violación al derecho a la igualdad, en la medida en que simplemente se está dando un trato desigual entre desiguales.

Asimismo, afirma que en modo alguno resulta atentatorio para los derechos fundamentales de los ciudadanos que acuden a la jurisdicción de lo contencioso administrativo el sujetar los términos procesales frente a la norma especial que regula los juicios ante dicha jurisdicción.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5880 de 20 de febrero de 2015, intervino en el trámite y, tras referir los planteamientos de la demanda, solicitó a la Corte Constitucional que se declare inhibida para pronunciarse sobre la exequibilidad de la disposición acusada por ineptitud sustantiva de la demanda.

Para la Vista Fiscal, la acción sub examine carece de un cargo de inexequibilidad real contra el precepto censurado, toda vez que no cumple con los requisitos argumentativos mínimos

para fundamentar un adecuado concepto de violación de las normas superiores invocadas.

En primer lugar, y en lo que atañe al requisito de pertinencia, el jefe del Ministerio Público estimó que los supuestos argumentos de inconstitucionalidad se construyen a partir de los efectos que, desde el punto de vista práctico, produciría la norma acusada en el plano de su aplicabilidad, más no a partir de un juicio de su contenido normativo. Igualmente, observó que los propósitos de conveniencia atribuidos por el demandante a la norma se constituyen en razones aducidas para afirmar la inconstitucionalidad de esta.

Asimismo, consideró que la ausencia de pertinencia se evidencia en la naturaleza de los argumentos formulados, pues la demandante estructura el concepto de violación a partir de consideraciones de orden estrictamente legal y no constitucional. Para la Vista Fiscal el problema jurídico planteado podría reconstruirse de la siguiente manera: “Es inconstitucional la inaplicación de los plazos previstos en el artículo 9 de la Ley 1395 de 2010 a la jurisdicción de lo contencioso administrativa por parte de la expresión acusada porque en la exposición de motivos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se advirtió que dicha jurisdicción tiene un grave problema de congestión y, por ello, que los objetivos previstos por la Ley 1395 son plenamente compatibles con las necesidades de esta”. Es a partir de este análisis legal y no constitucional que se concluye que no existe motivación para inaplicar los términos del artículo 9º.

Respecto al mínimo argumentativo de suficiencia, considera que la demandante no logró justificar adecuadamente la razón por la que la norma acusada no se encuentra dentro del margen de configuración del legislador, toda vez que la previsión de medidas diferenciadas entre la jurisdicción ordinaria y la contencioso administrativa tiene, en principio, sustento en la propia Constitución. Para el Ministerio Público “(...) el artículo 9º hace parte de las medidas que en forma expresa el legislador decidió aplicar al código de procedimiento civil y, por lo tanto, a la jurisdicción ordinaria”

Para la Procuraduría, la Ley 1395 de 2010 estableció medidas diferenciadas respecto de la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción Contencioso Administrativa, no siendo aplicables sin más a esta última medidas de la jurisdicción ordinaria por cuenta de la remisión al Código

de Procedimiento Civil o el Código General del Proceso. Y, señala que en caso de resultar aplicables, dicho argumento al ser de naturaleza legal, no explica con suficiencia las razones de índole constitucional que permitan suscitar una duda mínima acerca de la exequibilidad del precepto.

Respecto al cargo por violación del principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 Superior, afirma que carece de los requisitos de suficiencia y pertinencia, toda vez que, indudablemente, las reglas establecidas en el artículo 200 de la Ley 1450 de 2011 guardan relación con los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo, 2010 - 2014, y, en particular, con el funcionamiento eficaz de la justicia. Agrega que no es de recibo considerar que el párrafo objeto de censura constitucional es contrario a los propósitos del mentado plan, habida cuenta que la exclusión de la jurisdicción de lo contencioso administrativo de los plazos para fallar obedece, justamente, a las particulares condiciones de congestión que aquejan a esta jurisdicción, razón por la cual la norma determinó que no le eran aplicables los plazos fijados para la jurisdicción ordinaria y, en particular, en materia civil y comercial. Lo que significa que, en este sentido, incluso la disposición acusada tendría relación con el objetivo de lograr una justicia con mayor grado de eficacia.

Finalmente, destaca que la presente demanda no cumple con el requisito de pertinencia necesario para que el juez constitucional coteje la norma impugnada con el Texto Superior, toda vez que el concepto de violación se estructura a partir de argumentos de naturaleza estrictamente legal, pues la supuesta violación del artículo 158 se deriva directamente de una interpretación de orden legal efectuada en la demanda, cual es que las medidas de descongestión previstas para la jurisdicción civil son aplicables a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo que nada dice sobre la violación de un contenido del Texto Superior.

VI. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, al estar dirigida contra una disposición legal, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política.

2. Cuestiones Preliminares

Advierte la Sala Plena que previo a decidir de fondo, resulta pertinente fijar el alcance de la demanda y, absolver algunas inquietudes preliminares, dado que varios intervinientes han llamado la atención sobre diversos motivos que conducirían a la Corporación a inhibirse para estudiar la constitucionalidad del enunciado legal cuestionado.

2.1 El alcance de la demanda y la disposición legal acusada

Tal como se refirió en el apartado alusivo a la demanda, la ciudadana Mary González Guevara demandó la norma contenida en el inciso 6º del artículo 200 de la Ley 1450 de 2011. Dicho precepto excluye de la jurisdicción contencioso administrativa la aplicación de los términos establecidos en el artículo 9º de la Ley 1395 de 2010, los cuales hacen relación a la expedición de la sentencia, siempre y cuando, no medie interrupción o suspensión del proceso por causa legal. La disposición inmediatamente referida, advertía que no podía transcurrir un periodo superior a un año a partir del auto admisorio de la demanda o mandamiento ejecutivo, para la emisión del fallo en el caso de la primera instancia. Igualmente precisaba que tampoco podía transcurrir un lapso que excediera de seis meses, contados desde la recepción del expediente en la Secretaría del Juzgado o Tribunal, en tratándose de sentencia en procesos de segunda instancia.

Para la accionante el mencionado artículo 200 quebranta el principio de unidad de materia, pues, no se aviene con los propósitos de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Igualmente vulnera el derecho al trato igual al discriminar a los ciudadanos que demandan justicia contencioso administrativa, negándoles un derecho que sí tienen quienes acuden a la jurisdicción civil. Del mismo modo, se desconoce el Texto Superior cuando se impide hacer uso de los términos para obtener sentencia, atentándose contra el acceso a la administración de justicia. En el escrito de corrección de la demanda, la ciudadana afirma y defiende la vigencia del precepto acusado, aludiendo a lo que considera son efectos causados por tal prescripción.

En relación con los cuestionamientos que suscitó la demanda, algunas intervenciones se dirigieron a defender la constitucionalidad del texto acusado, otras se orientaron a explicar cuáles son las razones que dan lugar a la inhibición, debiendo distinguirse entre las consideraciones encaminadas a fundamentar esta última solicitud en la derogatoria del

precepto o, la de la disposición del cual depende (artículo 9) y; las enfocadas a justificar una decisión inhibitoria dada la ineptitud sustantiva del escrito de cargos.

Por lo que respecta a la defensa del enunciado legal atacado, se tienen las intervenciones del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, la de la Universidad Santo Tomas, la de la Universidad Externado y, en subsidio, de no prosperar la inhibición, se encuentran las participaciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y la Dirección Nacional de Planeación.

En lo atinente al pedimento de inhibición por derogación del enunciado legal contenido en el artículo 9 de la Ley 1395 de 2010, el cual permite entender el texto acusado, se observa la intervención del Ministerio de Justicia. En la participación del Ministerio Público se encuentra una manifestación que pone en tela de juicio el vigor de la norma acusada, pero, su solicitud de inhibición se funda en la ineptitud sustantiva de la demanda. La solicitud de la inhibición de la dirección de Planeación Nacional, también se encamina en este último sentido.

Esquematizado el asunto, estima la Corte que previo a cualquier consideración de fondo se impone la revisión de dos asuntos, de un lado, un análisis que permita establecer si el precepto cuestionado está o no vigente y, si el artículo 9º que dota de sentido al atacado artículo 200 de la Ley 1437 de 2011, fue derogado, precisando si tal o tales situaciones dan pie para una decisión inhibitoria. De otro lado habrá de valorarse la aptitud sustantiva de la demanda acorde con las reglas ya decantadas por esta Corporación a lo largo de su jurisprudencia. Agotados estos dos asuntos se habrá allanado el camino que permita determinar si tiene lugar o no un pronunciamiento de fondo.

2.2 La situación del inciso 6º del artículo 200 de la Ley 1450 de 2011 y del artículo 9 º de la Ley 1395 de 2010 en términos de vigencia

Si bien es cierto, la labor de la Corte Constitucional en sede de control de constitucionalidad, no es la determinación de la vigencia de los enunciados legales puestos a su consideración para el juicio de constitucionalidad, no lo es menos que en diversas ocasiones se requiere valorar el asunto, pues, los pronunciamientos de la Corte, pueden variar, según se trate de preceptos que están o no en el ordenamiento jurídico. En el asunto en estudio, tal como se puso de presente en el apartado anterior, se han expuesto

inquietudes sobre el punto que necesariamente se deben dilucidar.

La derogación ha sido definida como la “abolición, anulación o revocación de una norma jurídica por otra posterior, procedente de autoridad legítima (...)”[1]. La Corte Suprema de Justicia al referirse al asunto concluía “(...) Es un principio universalmente reconocido que cuando un legislador emite dos voluntades diversas, la más reciente prevalece(...)”[2]. Se entiende entonces que se trata de una situación en la cual un enunciado legal es retirado del ordenamiento jurídico por voluntad de quien tiene la potestad para expedir tales mandatos y, opera bajo el supuesto según el cual, entre varias manifestaciones de voluntad vertida sobre el mismo asunto, ha de acogerse la última. Un aspecto adicional que se expone en la mencionada cita, hace relación a las bondades que, se supone, inspiran la Ley más reciente, pues se entiende que fue expedida para conjurar las dificultades suscitadas por las disposiciones precedentes o, que estas últimas en su momento no pudieron resolver.

Respecto del fenómeno jurídico de la derogación el artículo 3º de la Ley 153 de 1887, ha establecido lo siguiente:

“ARTÍCULO 3. Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería.”

Como se puede colegir de lo transcrito, la derogación de los enunciados legales reviste diversas formas, tales son, la expresa, la tácita y la orgánica. Respecto de las mismas la citada jurisprudencia de la Corte Suprema dijo:

(...)la derogación de una ley puede ser expresa, tácita y orgánica. Es de la primera especie cuando la nueva ley suprime formalmente la anterior; es de la segunda, cuando la norma posterior contiene disposiciones incompatibles con las de la antigua; y es de la tercera, cuando una ley nueva regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería (...)

Y a propósito de las formas de derogación tácita y orgánica explicaba:

La derogación tácita encuentra su fundamento o razón de ser en que, existiendo dos leyes

contradictorias de diversas épocas, tiene que entenderse que la segunda ha sido dictada por el legislador con el propósito de modificar o corregir la primera; y el de la orgánica, en que si el legislador ha redisciplinado toda la materia regulada por una norma precedente, forzoso es suponer qué ha partido de otros principios directrices, los cuales, en sus variadas y posibles aplicaciones, podrían llevar a consecuencias diversas y aun opuestas a las que se pretenden si se introdujera un precepto de la ley antigua, aunque no fuere incompatible con las normas de la ley nueva.

La derogación orgánica, que para no pocos autores no pasa de ser una faz de la derogatoria tácita, sólo se da cuando la nueva ley “regule íntegramente la materia” que la anterior normación positiva disciplinaba. Empero, el determinar si una materia está o no enteramente regulada por la ley posterior, depende, no tanto del mayor o menor número de disposiciones que contenga en relación con la antigua, sino de la intención revelada por el legislador de abarcar con la nueva disposición o disposiciones toda una materia, aunque en realidad no haya incompatibilidad alguna entre éstas y las de la ley anterior.(...)

Este entendimiento ha sido replicado, en mucho, por la jurisprudencia de esta Sala Plena y, expresamente se ha reconocido su aceptación en la sentencia C-328 de 2001[3].

“(...) expresa, cuando el legislador determina de manera concreta que la nueva norma reemplaza a la anterior o la deja simplemente sin efecto; y la tácita, resultante de la incompatibilidad entre el precepto nuevo y el antiguo, por disponer ambos sobre la misma materia y en términos contrapuestos. También constituye derogación tácita la desaparición de los motivos que han justificado la norma legal; así, una ley de presupuestos queda derogada al vencer el periodo para el cual se había establecido(...)”[4]

Por lo que hace relación a los efectos de la derogatoria de disposiciones legales sometidas al control de constitucionalidad, la Sala en reiteradas oportunidades ha dicho:

“(...) no procede efectuar un pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad de disposiciones que no sean susceptibles de seguir produciendo efectos. Esto ocurre no sólo cuando la norma ha sido derogada por otra posterior, sino también cuando se trata de una disposición cuyo contenido normativo se ha agotado, por haber sido realizadas las prescripciones que ella contenía o por haber ésta perdido su vigencia. En tales eventos, la Corte debe inhibirse de pronunciarse de fondo pues la decisión carecería objeto(...)”[5]

Así pues, resulta manifiestamente claro que cuando una disposición objeto de estimación por parte de la Corte Constitucional, deja de pertenecer al ordenamiento jurídico o, se agotan los efectos de tal precepto dentro del mismo, procede una decisión inhibitoria dado que el enunciado cuestionado carece de aptitud para quebrantar los mandatos contenidos en la Constitución. Si la acción pública de inexecuibilidad está concebida como un mecanismo de defensa de la Constitución, este pierde su virtud tuitiva, cuando lo que presuntamente atacaba la Constitución, no pertenece al ordenamiento y sus efectos han cesado.

Se advierte pues que frente a disposiciones derogadas no cabe el control de constitucionalidad, salvo las situaciones en las cuales el mandato legal censurado continúa produciendo efectos. En este sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha explicado:

“(L)a competencia de la Corte para pronunciarse de fondo sobre una disposición derogada se restringe a aquellos casos en que ésta es aun eficaz, es decir, cuando la disposición, a pesar de estar derogada, sigue siendo susceptible de producir efectos jurídicos. Los efectos que produce una disposición de carácter legal tienen tres características: son generales, impersonales y abstractos. Con ello se descartan del análisis de constitucionalidad las disposiciones legales que fueron aplicadas y cuya aplicación produjo efectos en situaciones particulares y concretas, pero que, al momento del pronunciamiento de la Corte, ya no resultan aplicables, aunque los efectos concretos de sus aplicaciones pretéritas se prolonguen más allá del pronunciamiento de la Corte.” [6](Negritas fuera de texto)

Esta precisión jurisprudencial resulta de capital importancia, pues, es la aplicabilidad del precepto al momento del pronunciamiento de la Corporación, la que define el asunto de los efectos y por ende la procedencia o improcedencia del pronunciamiento de fondo.

Con los presupuestos generales trazados, corresponde a esta Sala dilucidar las inquietudes sobre la atinencia de una decisión de inhibición por derogación e, imposibilidad de seguir produciendo efectos por parte del artículo 200 de la Ley 1450 de 2011.

Tal como se había precisado en el acápite inmediatamente anterior el contenido del inciso 6 del artículo 200 de la Ley 1450 de 2011, requiere para su comprensión del contenido del artículo 9 de la Ley 1395 de 2010. En sentencia C- 436 de 2011, esta Sala, al fijar el

alcance del mencionado artículo 9º, dijo:

- En el inciso primero, señala que, salvo los casos de interrupción o suspensión del proceso por causa legal, no podrá transcurrir un lapso superior a un (1) año para dictar sentencia de primera instancia, contado a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda o mandamiento ejecutivo, ni un plazo mayor de seis meses para dictar sentencia de segunda instancia, en este último caso, contado a partir de la recepción del expediente en la Secretaría del Juzgado o Tribunal.
- En el inciso segundo, establece que una vez vencido el respectivo término sin haberse dictado sentencia, el funcionario perderá automáticamente la competencia para conocer del proceso, razón por la cual, al día siguiente, deberá informar tal hecho a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y remitir el expediente al Juez o Magistrado que le sigue en turno, para que éste profiera la sentencia dentro del término máximo de dos (2) meses. En el mismo inciso, precisa la norma que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá asignar el proceso a otro Juez o Magistrado si lo considera pertinente, y que, en todo caso, el Juez o Magistrado que recibe el proceso deberá informar a la misma Corporación la recepción del expediente y la emisión de la sentencia.
- En el inciso tercero, aclara que si en el lugar no hay otro juez de la misma categoría y especialidad, el proceso que se debe remitir pasará a un juez itinerante o al de un municipio o circuito cercano que señale la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.
- Finalmente, en el inciso cuarto, la norma señala que para la observancia de los términos previstos, el Juez o Magistrado ejercerá los poderes de ordenación e instrucción, disciplinarios y correccionales establecidos en la ley.

El inciso 6º del artículo 200 de la Ley 1450 señaló de manera lacónica: Los términos a que se refiere el artículo 9º de la Ley 1395 de 2010 no aplican en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Es evidente entonces que la cabal comprensión de la excepción establecida en la norma cuestionada en este juicio de constitucionalidad, depende de lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley 1395 de 2010. Así pues, el sentido y vigor de lo prescrito en el artículo 200 está atado a lo que acontezca con

el artículo 9 referido. El asunto es de especial pertinencia si se recuerda que el artículo 9 es objeto de diversas opiniones respecto de su vigencia, por lo que corresponde a la Sala analizar el asunto.

Para la Corte resulta claro que el artículo 9º de la Ley 1395 de 2010, fue objeto de derogación expresa por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), cuando precisó que “a partir de la entrada en vigencia de esta Ley en los términos del numeral 6 del artículo 627 queda derogado el Código de Procedimiento Civil (...) y las disposiciones que lo reforman (...) artículos 1 a 39 (...) de la Ley 1395 de 2010 (...) y las demás disposiciones que le sean contrarias”[7] (negrillas fuera de texto). Como se observa, en el grupo de artículos comprendidos entre el 1 y el 39 quedó incluido el aludido artículo 9.

Un aspecto a tener en cuenta es que el artículo 627 del citado Código General del Proceso contempló diversas reglas para su entrada en vigencia. En el numeral 1 indicó, que entre otros, los artículos “(...) 610 a 627 entrarán a regir a partir de la promulgación de esta Ley” y el numeral 6 preceptuó que “los demás artículos de la presente Ley entraran en vigencia a partir del 1 de enero de 2014 en la medida en que se hayan ejecutado los programas de formación de funcionarios y empleados y se disponga de la infraestructura física y tecnológica, del numero de despachos judiciales requeridos al día, y de los demás elementos necesarios para el funcionamiento del proceso oral y por audiencias, según lo determina el Consejo Superior de la Judicatura, y en un plazo máximo de tres (3) años, al final del cual esta Ley entrara en vigencia en todos los distritos judiciales del país”. En este punto, podría pensarse que dos reglas determinan la entrada en vigor de la cláusula derogatoria del artículo 9º, sin embargo, como se aprecia seguidamente el asunto se clarifica al revisar los preceptos involucrados y, la corrección y aclaración formulada por el Decreto 1736 de 2012.

Advierte la Corporación que la cláusula derogatoria contenida en el artículo 626 del Código General del Proceso, en la cual se manda la derogación del artículo 9º; solo adquiriría vigor cuando por virtud del mismo Código (art. 627), entrase en vigencia dicho artículo 626. Para la Sala, la regla que determina la entrada en vigencia del literal c) del artículo 626, es la contenida en el numeral 6 del 627, pues, es a esta a la que expresamente se remite el literal c) cuando dice “(...) en los términos del numeral 6 del artículo 627 queda derogado

el Código de Procedimiento Civil (...) y las disposiciones que lo reforman (...) artículos 1 a 39 (...) de la Ley 1395 de 2010 (...)”. Importante en esta precisión resulta un considerando vertido en el decreto corrector 1736 de 2012, cuando al justificar la enmienda al artículo 626 manifestó:

“(...) Que por error de transcripción durante el trámite legislativo, no se guardó correspondencia entre la derogatoria de las normas dispuestas en el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012 y la remisión al numeral 6 del artículo 627 de la misma Ley que contiene la fecha en que ésta debe operar.

Que se hace necesario subsanar este error tipográfico, indicando entonces, en el literal c) del artículo 626, que “c) A partir de la entrada en vigencia de esta ley, en los términos del numeral 6 del artículo 627, queda derogado (. ..).”.”

Se concluye pues a estas alturas que acorde con la regla de vigencia del varias veces mencionado artículo 627 del Código General del Proceso, la fecha de entrada en vigor del artículo 626, es el 1 de enero de 2014 en las circunstancias allí indicadas.

Sin embargo, el asunto requiere mayores precisiones, pues, de un lado, resulta cierto que llegado el 1 de enero de 2014 cobró vigor la cláusula derogatoria que excluye del ordenamiento vigente el artículo 9º, el cual, a su vez, le da sentido al inciso 6º del artículo 200 de la ley 1450 de 2011 aquí acusado. Pero, la regla de vigencia del numeral 6 establece una vigencia gradual condicionada a la ejecución de unos programas, a la existencia de una infraestructura física y tecnológica y, a la definición del Consejo Superior de la Judicatura. En este sentido, resulta relevante tener en cuenta los Acuerdos PSAA13-10073 de enero 1 de 2014 y PSAA14-10155 de mayo 28 de 2014, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura. En el primero de ellos se definió un cronograma de implementación gradual del Código General del Proceso, indicándose los Distritos Judiciales en los cuales entraría en vigor tal cuerpo normativo y las fechas en que ello acontecería. En el segundo, se suspendió el cronograma inmediatamente referido “(...) hasta tanto el Gobierno Nacional apropie los recursos indispensables y que fueron solicitados, para su entrada en vigencia”.

Así pues, podría pensarse que el Código General del Proceso aún no está en vigor y, por

ende, no tendría lugar aún la derogatoria del artículo 9º de la Ley 1395 de 2010. Tal es la opinión contenida en la corrección de la demanda y, en la intervención de la Universidad Santo Tomas. Esta apreciación pretende igualmente fundarse en el concepto emanado de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 25 de abril de 2013, en el cual, al dirimirse un conflicto de competencia relacionado con los términos del artículo 9º de la Ley 1395 de 2010, conceptúo que la derogatoria contenida en el artículo 626 del Código General del Proceso, no incluyó ni el citado artículo 9º, ni el artículo 200 de la Ley 1450 de 2011 tachado dentro de la presente acción. Destaca la Sala en este punto que el concepto en referencia fue proferido antes del 1 de enero de 2014.

Para la Corte, la lectura distinta sostenida por el Consejo de Estado en auto de junio 25 de 2014, expedido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, merece particular atención. El máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la referida providencia afirmó que el Código General del Proceso “entró a regir de manera plena el 1 de enero (de 2014)” fundándose en las siguientes razones:

- a. El artículo 627 del CGP está encaminado “a regular una situación que únicamente se predica respecto de la Jurisdicción Ordinaria Civil”
- c. El Acuerdo PSAA13-10073 hace referencia a distritos judiciales distribuidos en jurisdicciones municipales, por lo cual, está orientado a la jurisdicción ordinaria. La Jurisdicción Contenciosa se estructura en un esquema de jurisdicción departamental, lo que no permite entender cómo entraría a regir el CGP en Distritos Judiciales como Antioquia, Valle o Boyacá. Esta situación se explica porque solamente la jurisdicción Civil está pendiente de impulsar el sistema oral.
- d. Desde la expedición de la Ley 1437 de 2011 la Jurisdicción Contencioso Administrativa “cuenta con la implementación del sistema mixto” por lo que “sería inocuo que se negara la entrada en vigencia del C.G.P., a partir del 1º de enero de 2014, en espera de unas condiciones físicas y logísticas que se supone ya deben existir”. Justamente, esta circunstancia ha permitido distribuir las labores entre despachos encargados del sistema escritural y despachos encargados del sistema oral. Se agrega en la providencia que al entrar a regir el CPACA desde el 2 de julio de 2012, se inició el desarrollo del sistema oral al interior de la justicia contenciosa, siendo incomprensible negar la vigencia del CGP so

pretexto de la falta de implementación del sistema oral.

e. De admitirse la progresiva entrada en vigor de la normativa del CGP, se causaría un desmedro injustificado al derecho al acceso a la administración de justicia, pues, la justicia contencioso administrativa cuenta con los elementos requeridos para la marcha del sistema, a diferencia de la Jurisdicción Ordinaria Civil, la cual está pendiente de contar con tal logística. Una lectura distinta del precepto, reñiría con el principio del efecto útil. En tanto que la interpretación propuesta, es consonante con los principios de eficiencia y celeridad contemplados en la Ley 270 de 1996.

f. La expedición de la Ley 1716 del 16 de mayo de 2014, modificando el artículo 44 de la Ley 1395 de 2010, en el sentido de prorrogar los plazos para la entrada en vigencia del sistema oral en la Jurisdicción Civil Ordinaria, evidenciándose con ello que es esta última estructura en la cual no ha entrado a regir el sistema oral o mixto.

De manera conclusiva se dijo:

“En consecuencia, la Sala unifica su jurisprudencia en relación con la entrada en vigencia de la ley 1564 de 2012, para señalar que su aplicación plena en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en materia arbitral relacionada con temas estatales, es a partir del 1º de enero de 2014, salvo las situaciones que se gobiernen por la norma de transición que se explicará en el acápite a continuación, las cuales se resolverán con la norma vigente al momento en que inició el respectivo trámite” (negrillas y subrayas fuera de texto)

En lo concerniente a la regla de transición contenida en el artículo 624 del CGP[8], el proveído citado concluyó:

“(…) De la norma transcrita se pueden extraer dos conclusiones generales: a) que las normas procesales prevalecen sobre las anteriores desde su entrada en vigencia, y b) que no obstante la regla general anterior, existen unas excepciones que permiten aplicar la norma derogada –pero vigente al momento de la actuación, petición o solicitud– de manera ultraactiva para resolver: (i) los recursos interpuestos, (ii) la práctica de pruebas

decretadas, (iii) las audiencias convocadas, (iv) las diligencias iniciadas, (v) los términos que hubieren comenzado a correr, (vi) los incidentes en curso, y (vii) las notificaciones que se estén surtiendo(...)"(negritas fuera de texto)

Descrito así el panorama, encuentra la Sala que corresponde atender dos inquietudes, la primera, tiene que ver con la vigencia del artículo 9º de la Ley 1395 de 2010 y, la segunda, tendría lugar si se observase que dicha prescripción está derogada, con lo que se haría necesario revisar si, a pesar de tal circunstancia, sigue surtiendo efectos.

Por lo que atañe a la vigencia del artículo 9º, observa la Sala que por disposición expresa del artículo 626 del CGP se ordenó su derogación. Ahora bien, resulta necesario establecer si dicha derogatoria ya se hizo efectiva, dado que el vigor del citado artículo 626 depende de la cláusula de vigencia contemplada en el artículo 627 del CGP. Si el artículo 626 entró en vigencia, el artículo 9º de la Ley 1395 de 2010 está derogado. Si el artículo 626 aún no está en vigencia, por lo dispuesto en los acuerdos del Consejo Superior de la Judicatura, el artículo 9º está vigente y sigue dando fuerza al inciso 6º del artículo 200 cuestionado en esta acción pública.

Para la Sala, el artículo 626 del CGP entró en vigor, tal como lo dispuso el artículo 627 del CGP el 1 de enero de 2014. Las razones que sustentan dicha valoración son varias. En primer lugar, se cumplió la fecha señalada en el ordenamiento jurídico para hacer efectiva la disposición. En segundo lugar, debe estimarse si el condicionamiento establecido por el legislador en el numeral 6 del artículo 627 se constituye en motivo que difiera la entrada en vigor del CGP y, consecuentemente, la de la cláusula derogatoria contenida en el artículo 626. Este último asunto es el que ocupa seguidamente a la Corte.

Preceptúa el numeral 6 del artículo 627 del CGP que la entrada en vigor el 1 de enero del 2014, se dará "en la medida en que se hayan ejecutado los programas de formación de funcionarios y empleados y se disponga de la infraestructura física y tecnológica, del número de despachos judiciales requeridos al día, y de los demás elementos necesarios para el funcionamiento del proceso oral y por audiencias, según lo determina el Consejo Superior de la Judicatura, y en un plazo máximo de tres (3) años, al final del cual esta Ley entrara en vigencia en todos los distritos judiciales del país". Para la Corte Constitucional, es el cumplimiento de esta condición el que define si tiene lugar la vigencia del CGP y, en

particular, de su artículo 626, a partir del 1 de enero de 2014. Esto es, si se da tal circunstancia, se impone lo mandado por el principio mayoritario y deben hacerse efectivas las prescripciones del CGP.

Para la Sala, la distinción trazada por el Máximo Tribunal de la Justicia Contenciosa Administrativa, entre la vigencia del CGP en la Jurisdicción Civil Ordinaria; se aviene con el respeto de los derechos establecidos en el Texto Superior. Si no se hace tal diferencia, se corre el riesgo de inaplicar lo mandado por el Congreso en una jurisdicción que cuenta con las condiciones para hacer operativo el CGP, so pretexto de que otra jurisdicción carece de las condiciones para hacer efectivo el CGP. Esto último, sería irrazonable, pues si una jurisdicción ya está en capacidad de atender lo mandado por la Ley, no puede desconocerse tal situación en desmedro de los derechos de los asociados. Tal como se dijo en otro lugar de este proveído, al citar a la Corte Suprema de Justicia, la Ley posterior prevalece sobre la anterior, entre otras razones, porque de ella se esperan mayores bondades que de la Ley pasada. Además, dicha Ley posterior se entiende como orientada a superar dificultades que la Ley anterior no ha podido atender debidamente. De tal modo que privar al ordenamiento jurídico de una Ley nueva a despecho de los derechos que se espera realice y en contravía de lo que evidencian las fuentes materiales del derecho, no resulta consonante con el mandato de realización efectiva de los derechos estipulado en el artículo segundo de la Constitución Política.

Así pues, de establecerse que en la Jurisdicción Contencioso Administrativa se dan los presupuestos para la entrada en vigor del CGP, se impone el entendimiento, según el cual, en esta jurisdicción está vigente la nueva Ley, esto es el CGP y, de contera, se hace efectiva la derogatoria mandada por el artículo 626 que afecta el artículo 9º de la Ley 1395 de 2010, comprometiéndose, de paso, la vigencia del artículo 200 de la Ley 1450 de 2011.

Comparte en términos generales, la Corte, los motivos aducidos por el Consejo de Estado en Sala Plena de lo Contencioso, pues, acorde con lo ordenado en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, desde el 2 de julio de 2012, entró en vigor un nuevo conjunto de mandatos que rigen tanto el procedimiento administrativo como el proceso contencioso administrativo. Disposiciones estas últimas que conforme con lo reglado en el artículo 103 del mismo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo “(...) tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la

Ley(...)” el artículo 627 condiciona la gradualidad de la vigencia a la presencia de una serie de elementos que permitan “el funcionamiento del proceso oral y por audiencias según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura y en un plazo máximo de tres (3) años (...)”. Para la Corporación, desde la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011, en julio 2 de 2012, se han venido generando las condiciones requeridas para el funcionamiento del Proceso Oral y por Audiencias, pues, no de otro modo se podría entender el deber de cumplimiento de diversos mandatos contenidos en el nuevo Código Contencioso Administrativo, concebidos para realizar el proceso por audiencias y orientados por la oralidad. Disposiciones como las contenidas en los artículos 111, 164, 179, 180, 181, 182, 183, 192, 202, 210, 220, 233, 239, 243, 244, 247, 266, 269, 283, 285, 286, y 305; solo por mencionar algunos y, las cuales, se entiende, son de obligatorio cumplimiento, dan sustento a la afirmación, según la cual, gradualmente, se han venido dando las condiciones para aplicar el CGP y, por ende tiene lugar la vigencia de su cláusula derogatoria en detrimento del artículo 9º de la Ley 1395 de 2010.

Entiende la Corte que, como se manifestó en el proveído del Consejo de Estado, “(...) en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo todavía resultan limitados los recursos físicos para garantizar una eficiencia y eficacia plena del sistema mixto, lo cierto es que no se puede desconocer que con la Ley 1437 de 2011, ya se implementó ese modelo procesal a lo largo del territorio nacional, circunstancia por la que no se puede comparar el avance de esta jurisdicción con la ordinaria civil”. Dada la gradualidad ordenada por el numeral 6 del artículo 627 del CGP, se entiende que transcurridos más de dos años desde la entrada en vigencia del CPACA, se han venido dando las condiciones para la consecución de los objetivos propuestos por el nuevo régimen procesal contencioso administrativo y tiene lugar la aplicación de del CGP con todo lo que en favor del derecho ello comporta. Negar el vigor del nuevo CGP aduciendo la potestad del Consejo Superior de la Judicatura para definir tal vigencia, implica desconocer el carácter gradual de la condición impuesta por el legislador para la vigencia del CGP, comportando, además, la sacralización de una decisión de orden administrativo en detrimento de los derechos de los ciudadanos a lograr una justicia eficaz, efectiva y en la cual, prime lo sustancial tal como lo exigen los artículos 228 Superior y 3º de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Así pues, no le asiste razón a la demandante que, fundada en un concepto de la Sala de Consulta y servicio Civil del Consejo de Estado, expedido el 25 abril de 2013, esto es, varios

meses antes de llegar la fecha establecida en el numeral 6 del artículo 627 -1 de enero de 2014- pretende se acepte la vigencia del artículo 9º de la Ley 1395 de 2010 porque el CGP que derogó dicho artículo 9º, según su interpretación, aún no está en vigor. Nada dice la accionante respecto del criterio unificado del Consejo de Estado cuando este fue sentado varios meses antes de que ella formulara la demanda y presentara el subsiguiente escrito de corrección. Para la Corte, el artículo 9º de la Ley 1395, cuyo contenido presta sentido al atacado inciso 6º del artículo 200 de la Ley 1450 de 2011, está derogado, pues, la cláusula derogatoria cobró pleno vigor en el ámbito de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

El otro aspecto que resulta determinante para la eventual procedencia de una decisión inhibitoria, cuando se está frente a normas derogadas, en el ámbito del control de constitucionalidad, hace relación a si la disposición objeto de derogación, aún está surtiendo efectos, con lo cual, se impondría el juicio de constitucionalidad.

Como punto de partida de este examen, se debe poner de presente que el contenido del artículo 9º de la Ley 1395 de 2010, en relación con la jurisdicción Contencioso Administrativa, dejó de aplicarse en virtud de lo prescrito por el inciso 6º del artículo 200 de la Ley 1450 de 2011. En términos más específicos, el artículo 9º, acorde con la norma de vigencia de la Ley 1395 de 2010, comenzó a regir según el artículo 122 de tal Ley "(...) a partir de su promulgación", lo cual, como lo ha entendido la jurisprudencia "(...) significa "(la publicación de la ley en el Diario Oficial, con el fin de poner en conocimiento de los destinatarios de la misma, los mandatos que ella contiene. La promulgación constituye un punto importante de referencia para la entrada en vigencia de la ley, pero no necesariamente coincide con ella, ya que el Legislador puede expresamente prever una fecha posterior para el efecto (...)" [9]y, en el caso concreto, ello aconteció el 12 de julio de 2010 según el diario oficial 47.768 de esa fecha.

El artículo 200 contentivo del inciso 6 cuestionado en esta acción, entró en vigencia, según el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011, el 16 de junio de 2011, pues, el precepto de vigencias prescribió "Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias(...)", tal hecho tuvo lugar en el diario oficial 48102 de junio 16 de 2011.

Lo descrito, permite concluir que el artículo 9º de la Ley 1395 de 2010, estuvo vigente

para la Jurisdicción Contencioso Administrativa entre el 12 de julio de 2010 y el 16 de junio de 2011. Esto es, durante ese tiempo resultaba aplicable. No sobra precisar que el inciso 6º del artículo 200 como precepto que dejó sin vigor el artículo 9º, en lo atinente a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, desde el 16 de junio de 2011 hasta la fecha, goza de la presunción de constitucionalidad y surte plenos efectos. En suma, hace más de tres (3) años, el artículo 9º perdió aplicabilidad en la Jurisdicción Contencioso.

Ahora, frente a la hipótesis según la cual el artículo 9º estuviese aún surtiendo efectos, en primer lugar, se reitera que su vigencia para la Jurisdicción Contencioso cesó el 16 de junio de 2011, pues fue la fecha en la cual entró en vigencia el inciso 6º del artículo 200 que inaplicó para el proceso contencioso los términos del citado 9º. Además, cabe tener en cuenta, lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del CGP, precepto ya transcrito y, acorde con lo considerado, en pleno vigor para la Justicia Contencioso Administrativa. Dicho mandato en lo pertinente reza:

ARTÍCULO 624. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así:

“Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

Ahora, si lo que se pretende es defender el vigor del artículo 9º en el periodo comprendido entre el 12 de julio de 2010, fecha de entrada en vigencia de la Ley 1395 de 2010 y, el 16 de junio de 2011, fecha en la que el inciso 6º del artículo 200 de la Ley 1450 de 2011, ordenó inaplicar los términos del artículo 9º en el ámbito de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, resulta pertinente precisar tal situación. Para la Corte, tampoco se podría sostener en esas específicas circunstancias que el precepto aún surte efectos, pues, los términos establecidos en el artículo 9º, dado el tiempo transcurrido, esto es, más de dos (2) años desde que el inciso 6º del artículo 200 excepcionó lo mandado en el 9º, están más que

vencidos. En materia de procesos pendientes de primera instancia, el artículo 9º de la Ley 1395 de 2010 estableció el término de un año y en lo concerniente a los procesos de segunda instancias seis (6) meses; siendo importante precisar que el mismo artículo definía como salvedades los procesos en los cuales mediase interrupción o suspensión por causa legal. Entiende la Sala que a la fecha de expedición de esta sentencia, los términos fijados por el legislador se han vencido, pues, el último día de vigencia del artículo 9º en la jurisdicción contenciosa fue el 15 de junio de 2011 y, el plazo máximo de un año, en esa hipótesis, se cumplió el 15 de junio de 2012, con lo cual, a hoy, lo dispuesto por el artículo 9º, en la circunstancia descrita, tampoco sería aplicable. Para la Corporación, esta consideración agota la última posibilidad de alegar la producción de efectos por parte del derogado artículo 9º de la ley 1395 de 2010.

Así pues, concluye la Sala que el artículo 9º de la ley 1395 de 2010 está derogado y no surte actualmente efectos.

Por lo que respecta a los casos concretos reseñados por la accionante como evidencias de los “efectos jurídicos reales”, cabe decir que ella se refiere a procesos en los cuales, cumpliéndose lo dispuesto en el artículo 200 atacado, no ha tenido lugar la aplicación de los términos que estableciera el derogado artículo 9 de la Ley 1395 de 2011. La accionante confunde los efectos no deseables, resultado de aplicar el inciso 6 del artículo 200 cuestionado, con los efectos que estaría surtiendo hoy la norma del artículo 9, de resultar aplicable y, por ende, impondrían un juicio de constitucionalidad. Difícilmente se puede sostener como lo hace la demandante, que la causa de las moras en los diversos casos concretos que relaciona, sea la inaplicación del artículo 9; a lo sumo, podrá alegarse que de estar en vigor y no ser objeto de excepción por el inciso 6 del artículo 200, tal precepto sería un mecanismo más con miras a obtener el fallo deprecado en cada proceso contencioso que reseña.

Seguidamente, resulta necesario examinar en qué medida la derogación del artículo 9 de la Ley 1395 de 2011 y el hecho de no estar surtiendo efectos, comprometen la situación del inciso 6 del artículo 200 de la Ley 1450 de 2011. Sin duda, de pretender asumir la vigencia del inciso 6 referido, se estaría frente a una prescripción del tipo “los términos a los que se refiere una disposición derogada y que no está produciendo efectos, no aplican en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción contencioso administrativa”, norma que en

nada se corresponde con el precepto atacado por la demandante. Para la Corte, se trataría de una disposición que no obedece ni a la voluntad del legislador que la expidió, ni a las finalidades que este pretendía realizar. Es tal la variación del precepto respecto de lo que inicialmente significaba que, se puede afirmar sin temor a dudas, se está frente a un enunciado legal cuya materia cuestionada ha sido sustraída por la derogación referida.

Entiende la Corporación que la derogación sufrida por el artículo 9º de la Ley 1395 de 2010, implica la derogación de la voluntad legislativa que mandaba inaplicar el contenido de tal precepto en el ámbito de la Jurisdicción contencioso Administrativa, con lo cual, se impone la inhibición dado que la ausencia de enunciado legal y el hecho de no estar surtiendo efectos, torna en imposible el control, de constitucionalidad. Mal podría la Corte Constitucional cumplir su labor de defensa de la supremacía de la Constitución, si el objeto tachado por atentar contra dicha supremacía, ni real, ni potencialmente puede menoscabar el Texto Superior. Como consecuencia de lo expuesto, se impone un pronunciamiento inhibitorio y así se procederá en la parte resolutive de esta providencia.

Seguidamente revisará la Sala la aptitud sustantiva de la demanda.

2.3 La Demanda de Inconstitucionalidad y la aptitud de los cargos

Como se indicó precedentemente, en virtud de los reparos formulados a la aptitud de las acusaciones, corresponde a la Corte pronunciarse sobre los mismos, pues de tener asidero, incidirán en el destino de la demanda.

Resulta oportuno recordar que ha sido una línea constante en la jurisprudencia de esta Corporación, la salvaguardia del derecho político de los ciudadanos a interponer acciones en defensa de la Constitución y del ordenamiento jurídico, atendiendo lo dispuesto en el artículo 40 numeral 6 de la Carta. Sin embargo, el ejercicio de este derecho a través de las demandas de inconstitucionalidad, implica algunas exigencias necesarias para el adecuado trámite de la solicitud. En este sentido, es pertinente atenerse a lo reglado en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, el cual, contempla una serie de requisitos mínimos que debe satisfacer el ciudadano para promover su solicitud de decisión por parte del Tribunal Constitucional.[10] Específicamente la jurisprudencia de esta Sala ha precisado que como requisitos esenciales, la demanda debe contener “el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.[11]”.

Por lo que concierne al objeto, se trata de los enunciados o disposiciones puestos en tela de juicio por el actor. En lo que atañe al concepto de violación, la jurisprudencia, ha detallado un conjunto de requisitos que permiten determinar la idoneidad de la demanda para obtener de la Corte Constitucional un pronunciamiento de fondo. Respecto de este último aspecto, ha sentado la Sala Plena:

“(...) la Corte ha advertido que las razones aducidas por el actor en la demanda deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes; pues de no serlo, no le es posible a esta Corporación pronunciarse de fondo sobre las inquietudes de quien instaura la acción.[12]”

No sobra recordar que en ocasiones el magistrado sustanciador estima posible admitir el libelo de cargos, pero, en una revisión posterior dicho criterio puede variar y, el Pleno de la Corporación puede decantarse por una estimación de ineptitud de la censura formulada por el demandante.

En esta oportunidad, son tres los cuestionamientos formulados por la actora al inciso 6 del artículo 200 de la Ley 1450 de 2011. El primero que se revisará es el orientado a poner de presente la vulneración del derecho al acceso a la administración de justicia y a este se dedica el considerando que sigue.

En relación con la acusación por desconocimiento del derecho al acceso a la administración de justicia, comparte la Sala Plena la apreciación vertida por el Ministerio Público cuando advierte que la censura no cumple con el requisito de pertinencia. Ha sentado esta Corte que:

“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[32] y doctrinarias[33], 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”[34]; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia[35], calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”[36] a partir de una valoración parcial de sus efectos.”[13]

Encuentra la Sala Plena que si bien es cierto la demandante alude al precepto constitucional vulnerado y al enunciado legal que en su entender causa tal vulneración, al momento de aducir las razones por las cuales el segundo atenta contra el primero se dedica a exaltar las bondades del artículo 9º de la ley 1395 de 2010, tal es el hilo de su reflexión que manifiesta en su escrito de corrección “(...) queda ampliamente explicada la finalidad constitucional perseguida con la expedición de la Ley 1395 de 2010 (...)”. Para la Corte, las bondades de la Ley 1395 no hacen inconstitucional su inaplicación en el ámbito de la Jurisdicción Contenciosa. Esto es, la presunta conveniencia de aplicar la Ley 1395 en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, no es una razón de orden constitucional en la que pueda fundamentarse una acusación de inconstitucionalidad. Adicionalmente, las apreciaciones de orden legal expuestas por la actora, en este caso, la consonancia del artículo 9º de la Ley 1395 de 2010 con lo dispuesto en la Ley estatutaria de la Administración de Justicia y, la remisión del Código Contencioso Administrativo al procedimiento civil para suplir regulaciones faltantes; tampoco tienen la entidad de argumentos de orden constitucional que permitan afirmar la inconstitucionalidad del inciso 6º del artículo 200 censurado. Dicho de otro modo, la presunta constitucionalidad del artículo 9º, no torna perse en inconstitucional el precepto demandado.

En suma, las razones expuestas en la demanda para cuestionar la constitucionalidad del inciso 6º del artículo 200 de la Ley 1450 de 2011, por el presunto quebrantamiento del derecho al acceso a la Administración de Justicia, no reúnen los requisitos de pertinencia haciendo inepto el correspondiente cargo.

Por lo que concierne al cuestionamiento del texto acusado, dada la supuesta transgresión del principio de unidad de materia, encuentra la Sala que los argumentos sobre los cuales se edifica no se ajustan a las exigencias de pertinencia.

En el asunto sub examine advierte la Corte que la demandante declara su inconformidad con el texto tachado dado que “(...) al no existir plazo perentorio que deban cumplir los jueces de primera instancia, o de segunda instancia para proferir los respectivos fallos, la

duración de los procesos judiciales en la jurisdicción Contenciosa Administrativa queda al libre arbitrio de los funcionarios judiciales (...)” argumento que alude a un efecto y actitud supuesta por la demandante, desconociendo lo dispuesto en el artículo 228 de la Constitución respecto del acatamiento de los términos establecidos en el ordenamiento y, olvidando la regulación en materia de términos para diversas actuaciones, contenida en el CPACA.

Adicionalmente, alega la accionante como motivo de inconstitucionalidad el efecto presuntamente generado por el mandato censurado, efecto que en su sentir resulta contrario a los propósitos de la Ley 1450 de 2011 contentiva del enunciado acusado. Escribe la ciudadana en su memorial de corrección “Del texto de la norma se deriva, que para los funcionarios judiciales de la jurisdicción contencioso administrativa no existe un plazo límite para proferir sentencia de primera y de segunda instancia, situación que inevitablemente genera un efecto completamente opuesto al perseguido con la Ley 1450 de 2011, cuál es (sic) el funcionamiento eficaz de la justicia (...)” (negrillas del original). Para la Corte Constitucional, los efectos, presuntos o reales, a producir o producidos por la norma acusada, no tiene la entidad de razones de orden constitucional que supongan una infracción al principio de unidad de materia. La hipotética falta de cohesión entre el enunciado atacado y el Texto Superior, debió ponerse en un plano diferente.

Así pues, valora la Corte que el cargo por desconocimiento del principio de unidad de materia no satisface la exigencia de pertinencia y, se impone la inhibición respecto de este asunto.

En cuanto a la censura al inciso 6º del artículo 200 de la Ley 1450 de 2011 por quebrantamiento del artículo 13 de la Carta, es preciso recordar que en estos casos los requisitos de la demanda presentan peculiaridades a atender por los ciudadanos, so pena de tener lugar una inhibición. En ese sentido, ha dicho la Corte:

“(...) recuérdese que conforme lo expresado reiteradamente por (...) esta Corporación[14], para efectos de configurar un verdadero cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad, no es suficiente con sostener que las disposiciones objeto de controversia establecen un trato diferente frente a cierto grupo de personas y que ello es contrario al artículo 13 superior (...)”[15].

Y ha agregado:

“(…) la jurisprudencia ha establecido la necesidad de adelantar un juicio especial con miras a determinar si se ha quebrantado el mandato de igualdad. Dicho juicio evidencia el carácter relacional de la igualdad, pues, se debe precisar entre cuáles sujetos o grupos de sujetos, se presenta el trato dispar, respecto de qué se presenta tal trato disímil y, cuál es el criterio que explica dicho tratamiento. Por ende, se ha fijado que “(…) es indispensable precisar si efectivamente existe: (i) Un tratamiento igual a dos sujetos puestos en distintas situaciones o, a contrario sensu, (ii) un tratamiento desigual a dos sujetos puestos en iguales condiciones (...)”[16]”[17]

Para la Sala, el libelo de corrección suscrito por la accionante, pretende denunciar dos infracciones al principio, de un lado, la que en su opinión sufren quienes demandan justicia, de otro, la que en su sentir afecta a quienes administran justicia. En ambos casos, nada dice la accionante sobre las peculiaridades de la Justicia Contencioso Administrativa que pudieran justificar el trato diferenciado, pero que si se insiste en descalificar el trato disímil, debieran tales particularidades ser valoradas negativamente en el caso concreto para dar paso al correspondiente juicio de igualdad. Sobre este punto, a pesar del copioso número de páginas de su acusación, nada se dice. Para la Sala, esta carencia afecta el requisito de suficiencia respecto del cual se ha mantenido:

“(…) 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 (...)”[18]

Por otra parte en relación con el desconocimiento del derecho al trato igual, la accionante no cumple con el requisito de claridad exigible a las demandas en sede de constitucionalidad. En lo atinente a este requisito ha dicho la Sala:

“(…) 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”[24], 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(...)"[19]

Observa la Corporación que al momento de valorar el fundamento de la medida, resultan varias y contradictorias sus afirmaciones en relación con el mismo. De una parte sostiene "(...) el trato diferenciado introducido por los apartes de la disposición demandada no persigue un fin constitucional válido (...)", en la página siguiente afirma "(...) no queda más que señalar el sutil y desafortunado propósito de la excepción consagrada en el artículo 200 de la Ley 1450 de 2011, cual pareciera ser el de desestimular el derecho de acceso a la justicia en aquellas situaciones en que se demandan actuaciones administrativas(...)" y renglones más abajo concluye "(...) es tan evidente la vulneración de esta excepción a los principios constitucionales, que al momento de introducir tal desigualdad, el Congreso de la República no explicó, ni siquiera sumariamente los motivos ni los fundamentos constitucionales que le llevaron a incluir esta disposición en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo(...)".

La revisión de lo consignado por la demandante, suscita la siguiente inquietud, si el Congreso no expresó el propósito de la norma ¿cómo puede afirmarse que un propósito no conocido es inconstitucional? pareciera que la finalidad sometida a control constitucional es la deducida por la accionante. El asunto reviste importancia, pues, un eventual juicio de igualdad requiere claridad sobre el propósito del legislador, pues, no es lo mismo en términos del test de igualdad una consideración en la cual, la norma juzgada carece de propósito, a una norma cuyo propósito, en el sentir del demandante riñe con la Constitución. Es factible que en ocasiones el resultado del test en las dos circunstancias anotadas, sea el mismo, pero, solo la claridad en el propósito permitirá evaluar su constitucionalidad para concluir lo que corresponde.

Así pues, las falencias apuntadas en relación con el cargo de igualdad, conducen ineluctablemente a la inhibición respecto del mismo.

Dadas las razones expuestas en materia de vigencia del inciso 6º del artículo 200 de la Ley 1450 de 2011 y, los defectos que comprometen la aptitud sustantiva de la demanda, procederá la Sala a declarar la inhibición anunciada.

VII Síntesis del fallo

En esta oportunidad la Corte se decantó por una decisión de inhibición respecto de los cargos formulados contra el inciso 6º del artículo 200 de la Ley 1450 de 2011. En opinión de la demandante, dicho enunciado legal quebrantaba los mandatos constitucionales de igualdad, acceso a la Administración de Justicia y unidad de materia. Para la Sala, dos razones militaron en favor de la inhibición, de un lado la derogación del enunciado legal atacado y el hecho de no estar surtiendo efectos actualmente, de otro lado, las acusaciones elevadas contra la Ley no lograron satisfacer las exigencias de pertinencia y en algunos casos de claridad y suficiencia.

Por lo que respecta a la derogación del texto demandado, la Corporación estimó que dicho enunciado legal, al referirse al artículo 9º de la Ley 1395 de 2010, dependía, en mucho, de la situación de este último. Tras revisarse el asunto de la vigencia del artículo 9º de la Ley 1395 de 2010, la Corte encontró que este mandato fue derogado en el ámbito de la Jurisdicción Contencioso Administrativa por el actual Código General del Proceso. A dicha conclusión se llegó tras advertir que, como lo manifestó el Consejo de Estado, en auto de junio 2 de 2014, en el marco de la Jurisdicción Contencioso Administrativa entró en vigencia el Código General del Proceso, con lo cual, la cláusula que derogó el citado artículo 9º de la Ley 1395 de 2010, cobró vigor el 1 de enero de 2014. Para la Corte, lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, en materia de oralidad y audiencias, permitió afirmar que los acuerdos proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura y relacionados con la vigencia del Código General del Proceso, no le conciernen en este caso, a la Justicia Contencioso Administrativa. Igualmente estimó la Sala que el citado artículo 9º ya no resulta aplicable y, por ende, no surte efectos en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, puesto que por virtud del inciso 6º del artículo 200 de la Ley 1450 de 2011 fue excepcionado desde el 16 de junio de 2011.

Para la Corte, la derogación sufrida por el artículo 9º de la Ley 1395 de 2010, implicó la derogación de la voluntad legislativa que mandaba inaplicar el contenido de tal precepto en el ámbito de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con lo cual, se impuso la inhibición pues la ausencia de enunciado legal y, el hecho de no estar surtiendo efectos, tornaba inviable el control de constitucionalidad. No tiene lugar la defensa de la supremacía de la Constitución, si el objeto tachado de atentar contra dicha supremacía, ni real, ni potencialmente puede menoscabar el Texto Superior.

Por lo que respecta a la aptitud sustantiva de la demanda la Sala observó que la actora no cumplió con el requisito de pertinencia al invocar como motivos de su inconformidad, razones de orden legal, motivos de conveniencia y, suponer unos efectos causados por el texto legal; entendiendo equivocadamente que todos ellos son razones para discutir la constitucionalidad de la Ley. En la formulación del cargo por desconocimiento a la igualdad, la accionante no atendió los requerimientos especiales de dicha acusación, pues, supuso una finalidad de la Ley, manifestó que el propósito de la misma era inconstitucional, pero, a su vez, afirmó que el legislador no expreso tal finalidad. Igualmente no acató la exigencia de suficiencia, pues, nada dijo sobre las peculiaridades de las Jurisdicciones Contencioso Administrativa y Civil que permitieran revisar lo justificado o injustificado del trato disímil.

VIII. 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:

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidente

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada (e)

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] Cabanellas Guillermo Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual 28ª. Edición vol. III, Heliasta, Buenos Aires 2003, p.158

[2] Sala de Casación Civil, marzo 28 de 1994, M.P. Humberto Murcia Ballén, Gaceta Judicial 2415, p. 116

[3] En el mismo proveído se citan como manifestaciones de esta línea jurisprudencial las sentencias C-558 de 1992, C-308 de 1994, y C-558 de 1996.

[4]Cabanellas Guillermo Diccionario Enciclopédico (...) ibid.

[5] Valoraciones en el mismo sentido se observan, entre otras, en las sentencias C- 129 de 2004, C- 338 de 2002, C- 724 de 2007.

[6] Sentencia C- 329/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil. Con Salvamentos individuales de voto de los Magistrados Clara Inés Vargas, Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett.

[7] Este artículo fue corregido mediante decreto 1736 de 2012 cuyo artículo 17 reza: Corríjase el literal a) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

“Artículo 626. (...)

c) A partir de la entrada en vigencia de esta ley, en los términos del numeral 6 del artículo 627, queda derogado el Código de Procedimiento Civil expedido mediante los Decretos 1400 y 2019 de 1970 Y las disposiciones que lo reforman; el Decreto 508 de 1974; artículos 151, 157 a 159, las expresiones “mediante prueba científica” y “en atención a lo consagrado en la ley 721 de 2001” del 214, la expresión “En el respectivo proceso el juez establecerá el valor probatorio de la prueba científica u otras si así lo considera” del 217, 225 al 230, 402, 404, 405, 409, 410, la expresión “mientras no preceda” y los numerales 1 y 2 del artículo 757, el 766 inciso final, y 1434 del Código Civil; artículos 6, 8, 9, 68 a 74, 804 inciso 1, 805 a 816, 1006, las expresiones “según las condiciones de la correspondiente póliza” y “de manera seria y fundada” del numeral 3 del artículo 1053, Y artículos 2027 al 2032 del Código de Comercio; artículo 88 del Decreto 1778 de 1954; artículos 11, 14 Y 16 a 18 de la Ley 75 de 1968; artículo 69 del Decreto 2820 de 1974; el Decreto 206 de 1975: artículo 25 de la Ley 9 de 1989; artículo 36 del Decreto 919 de 1989; el Decreto 2272 de 1989; el Decreto 2273 de 1989; el Decreto 2303 de 1989; artículos 139 al 147 y 320 a 325 del Decreto Ley 2737 de 1989; la expresión “Los procesos de disolución y liquidación de sociedad patrimonial entre compañeros permanentes, se tramitará por el procedimiento establecido en el Título XXX del Código de Procedimiento Civil y serán del conocimiento de los jueces de familia, en primera instancia.” del artículo 7 y 8 párrafo de la Ley 54 de 1990; artículos 10, 11, 21, 23, 24, 41, 46 al 48, 50, 51, 56 Y 58 del Decreto 2651 de 1991; artículos 7 y 8 de la Ley 25 de 1992; artículos 24 al 30, y 32 de la Ley 256 de 1996; artículo 54 inciso cuarto de la Ley 270 de 1996; el artículo 62 y 94 de la Ley 388 de 1997; artículos 2 a 6, 9, 10 al 15, 17, 19, 20, 22, 23, 25 a 29, 103 Y 137; artículos 43 a 45 de la Ley 640 de 2001; artículo 49 inciso segundo, el párrafo 3 del artículo 58, y la expresión “Será aplicable para efectos del presente artículo, el procedimiento consagrado en el artículo 194 del Código de Comercio o en las normas que lo modifiquen, adicionen o

complementen” del artículo 62 inciso segundo de la Ley 675 de 2001; artículos 7 y 8 de la Ley 721 de 2001; la Ley 794 de 2003; artículos 35 a 40 de la Ley 820 de 2003; el artículo 5 de la Ley 861 de 2003; artículo 111 numeral 5 Ley 1098 de 2006; artículo 25 de la Ley 1285 de 2009; artículos 40 a 45 y 108 de la Ley 1306 de 2009; artículos 1 a 39, 41, 42, 44, 113, 116, 117, 120 Y 121 de la Ley 1395 de 2010; el artículo 80 de la Ley 1480 de 2011; Y las demás disposiciones que le sean contrarias.”

Como se observa, el Decreto 1736 de 2012, en la intención de enmendar un yerro en el literal c) consigna equivocadamente literal a), pero revisadas las motivaciones del cuerpo normativo, se colige que lo enmendado es el literal c) cuando se afirma :

“Que en el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012 contiene un yerro tipográfico en relación con la referencia que hace al numeral 4 del artículo 627 de la misma ley.

Que dicho error tiene origen en una inconsistencia que se presenta entre el Pliego de Modificaciones presentado para Segundo Debate (Cuarto Debate) ante la Plenaria del H. Senado de la República y el cuadro a doble columna del Informe de Ponencia presentado para el mismo debate.

Que mientras en el Pliego de Modificaciones presentado para Segundo Debate (Cuarto Debate) ante la Plenaria del H. Senado de la República, el artículo 627 contenía seis numerales identificados consecutivamente (1, 2, 3, 4, 5 y 6), en el cuadro a doble columna del Informe de Ponencia presentado para el mismo debate el artículo 627 contenía seis numerales identificados como 1, 2, 3, 4, 5 Y 4; es decir, contenía dos numerales identificados con el número 4, debiendo ser el segundo 4, obviamente un numeral 6.

(...)

Que se hace necesario subsanar este error tipográfico, indicando entonces, en el literal c) del artículo 626, que “c) A partir de la entrada en vigencia de esta ley, en los términos del numeral 6 del artículo 627, queda derogado (.).”.

[8]El artículo 624 citado en el auto del Consejo de Estado, como perteneciente a la Ley 1465 de 2012, se corresponde con el texto del artículo 624 del CGP, (Ley 1564 de 2012), por lo cual parece tratarse de un error de transcripción, pero, se trataría ciertamente de una

prescripción del CGP cuyo tenor literal reza como sigue:

“ARTÍCULO 624. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así:

“Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones. (negrillas en el auto)

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad”

[9] Sentencia C-524 de 2013.

[10] El tenor literal del precepto en referencia, reza: “Artículo 2º. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”.

[11] Sentencia C- 1052 de 2001 M.P. Cepeda Espinosa.

[12] C- 1052 de 2001 M.P. Cepeda Espinosa, también se pueden revisar el Auto 244 de 2001 M.P. Córdoba Triviño y la sentencia C- 898 de 2001 M.P. Cepeda Espinosa.

[13] Sentencia C-1052 de 2001.

[14] Ver entre otras, C-1115/04, C-176/04, C-673/01 y C-913/04, C-127/06.

[15] Sentencia C - 715 de 2006

[16] C- 156 de 2007

[17] C- 758 de 2013

[18] C-1052 de 2001