

Sentencia C-436/11

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-La ausencia de alguno de los requisitos exigidos por la ley y la jurisprudencia impide adoptar una decisión de fondo

TERMINOS PARA DICTAR RESOLUCIONES JUDICIALES-Regulación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de procedibilidad

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

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Análisis de procedibilidad que adelanta la Corte Constitucional puede ser implícita y explícita

El estudio de procedibilidad que adelanta la Corte en la sentencia puede ser de dos tipos: (i) implícito, cuando a primera vista se advierte sobre la conducencia de la demanda y la misma no presenta resistencia entre los distintos intervinientes, caso en el cual se entiende que la Corporación mantiene la decisión adoptada en el Auto Admisorio; o (ii) explícito, si la demanda formulada genera dudas acerca de su pertinencia, y así lo han advertido los intervinientes o la propia Corporación, debiendo proceder esta última a hacer un pronunciamiento expreso sobre el tema. De esta manera, aun cuando una demanda haya sido previamente admitida por el Magistrado Ponente, tal hecho no desvirtúa la atribución reconocida a la Corte para definir nuevamente en la sentencia si aquella se ajusta o no a los requisitos de procedibilidad, pues dicho aspecto se enmarca dentro del ámbito de competencia de la Corporación para proferir o no una decisión de fondo.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

Referencia: expediente D-8230

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 9° de la ley 1395 de 2010 “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”, que adicionó un párrafo al artículo 124 del Código de Procedimiento Civil

Demandante: Víctor David Lemus Chois

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil once (2011)

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

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Víctor David Lemus Choís demandó la totalidad del artículo 9° de la Ley 1395 de 2010 “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”, que adicionó un párrafo al artículo 124 del Código de Procedimiento Civil.

Mediante Auto del dos (02) de septiembre de dos mil diez (2010), el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, ordenó además comunicar el proceso al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Nacional, Externado de Colombia y del Rosario, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de la disposición acusada.

De igual forma, en la mencionada providencia se solicitó a la Secretaría General del Senado de la República remitir, con destino al proceso, copia del expediente legislativo que contiene los antecedentes del proyecto de ley que, posteriormente, se convirtió en la Ley 1395 de 2010.

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. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto del artículo 9° de la Ley 1395 de 2010, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 47.768, de 12 de julio de 2010.

“LEY 1395 DE 2010

(julio 12)

“Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

PARÁGRAFO. En todo caso, salvo 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 a la parte demandada o ejecutada, ni a seis (6) meses para dictar sentencia en segunda instancia, contados a partir de la recepción del expediente en la Secretaría del Juzgado o Tribunal.

Vencido el respectivo término sin haberse dictado la sentencia, el funcionario perderá automáticamente competencia para conocer del proceso, por lo cual, al día siguiente, deberá informarlo a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y remitir el expediente al Juez o Magistrado que le sigue en turno, quien proferirá la sentencia dentro del término máximo de dos (2) meses. Sin embargo, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá asignar el proceso a otro Juez o Magistrado si lo considera pertinente. El Juez o Magistrado que recibe el proceso deberá informar a la misma Corporación la recepción del expediente y la emisión de la sentencia.

Cuando en el lugar no haya otro juez de la misma categoría y especialidad, el proceso pasará a un juez itinerante o al de un municipio o circuito cercano que señale la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Para la observancia de los términos señalados en el presente párrafo, el Juez o Magistrado ejercerá los poderes de ordenación e instrucción, disciplinarios y correccionales establecidos en la ley.

(...)”.

## I. LA DEMANDA

### 1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante estima que la disposición objeto de censura constitucional contenida en la Ley 1395 de 2010 “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”, contraviene lo dispuesto en los artículos 13, 29, 150, 158, y 228 de la Constitución Política.

### 2. Fundamentos de la demanda

2.1. En actor comienza por señalar que el artículo 9° de la Ley 1395 de 2010 contraría abiertamente el principio de igualdad, toda vez que los términos allí establecidos para efectos de proferir sentencia en primera y en segunda instancia, como medida tendiente a descongestionar la administración de justicia, se aplican únicamente a los procesos judiciales iniciados a partir de su entrada en vigencia, desconociendo los derechos de los ciudadanos que promovieron procesos con anterioridad a su expedición y que actualmente se encuentran a la espera de una decisión definitiva. Ello, en su sentir, conduce necesariamente a que, en el afán de fallar los asuntos cuya competencia se encuentra sometida a los términos previstos en la citada norma, los jueces descuiden o dejen de lado los procesos que se encuentran en trámite y respecto de los cuales no se aplica la disposición demandada, siendo éstos los primeros llamados a beneficiarse de las medidas de descongestión adoptadas.

2.2. Adicionalmente, pone de presente que la norma acusada también desconoce el principio de unidad de materia, pues el párrafo que se adiciona al artículo 124 del Código de Procedimiento Civil no guarda relación de conexidad con la materia regulada en dicha

disposición, pues este último establece términos para dictar resoluciones judiciales, mientras que la norma demandada contempla “plazos de orden administrativo”, cuyo desconocimiento acarrea una sanción –pérdida de competencia–, que en nada se asimilan a los términos propios de los procesos judiciales. En esa medida, estima que “si el legislador consideró que la descongestión judicial se reduce a un asunto represivo, debió, por lo menos, regular la materia en una norma distinta a la del artículo 124 del CPC”.

2.4. Argumenta, igualmente, que el artículo 9° de la Ley 1395 de 2010, al disponer un límite temporal para dictar sentencia de primera y de segunda instancia, salvo interrupción o suspensión del proceso por causa legal, quebranta el derecho fundamental al debido proceso, en tanto que, no se interrumpen los términos para la práctica de pruebas y ello lleva a que los jueces se abstengan de continuar o culminar la etapa probatoria para proceder a tramitar las etapas subsiguientes del juicio, en aras de cumplir fielmente con el término que establece la norma.

2.5. Por último, estima que la norma censurada introduce en el ordenamiento jurídico una medida desproporcionada que en nada soluciona la problemática de congestión del aparato jurisdiccional, pues lo único que promueve es un “carrusel de expedientes” que termina perjudicando a los funcionarios judiciales y a quienes acceden a la administración de justicia.

En efecto, advierte que si al vencerse el término de un (1) año o de seis (6) meses, según el caso, el funcionario encargado pierde automáticamente competencia para seguir conociendo del proceso, se crea un trámite adicional consistente en trasladar el expediente a un nuevo funcionario que, a su vez, conoce de otros procesos judiciales, para que en un término de dos (2) meses profiera el fallo. Si el proceso todavía se encuentra en etapa de pruebas, es muy probable que dicho término no pueda cumplirse, lo cual implica que se siga la misma regla fijada por la norma acusada y, entonces, dicho funcionario también pierda la competencia para seguir tramitando el asunto, quedando el proceso en un “limbo jurídico”.

Desde esa perspectiva, concluye el actor que la norma objeto de cuestionamiento no contiene medidas eficaces para descongestionar el aparato judicial sino que, por el contrario, promueve un “trasteo” de congestión de despacho en despacho, pues el juez o magistrado que recibe el proceso no solo tiene la obligación de fallarlo en el plazo fijado en la norma,

sino que, además, debe proferir sentencia en otros asuntos cuyo conocimiento le había sido asignado con anterioridad.

## I. INTERVENCIONES

### 1. Ministerio del Interior y de Justicia

Mediante escrito oportunamente allegado a esta Corporación, Ana Beatriz Castelblanco, obrando en representación del Ministerio del Interior y de Justicia, intervino en el trámite de la presente acción con el propósito de solicitarle a esta Corporación que se declare inhibida para hacer un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos formulados en la demanda, en virtud de la ineptitud sustantiva que emerge de la misma.

A manera de consideración general, la interviniente inicia por señalar que la demanda presentada contra el artículo 9° de la Ley 1395 de 2010 no cumple con la carga mínima establecida por la jurisprudencia constitucional en cuanto a los requisitos o exigencias de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia se refiere.

En efecto, advierte que los cargos formulados se estructuran, en buena medida, a partir de una “lectura errónea y subjetiva” del texto de la norma acusada que desconoce su verdadero alcance, pues no contienen serias y claras razones que respalden o justifiquen la presentación de la demanda, es decir, no plantean una proposición jurídica real y existente, cuyo contenido sea verificable.

Basta con destacar, por ejemplo, el argumento según el cual el artículo demandado constituye una norma de carácter administrativo sancionatorio y no procesal, vulnerándose así el principio de unidad de materia. Con ello, el actor desconoce que la norma en sí misma se integra armónicamente al artículo 124 del Código de Procedimiento Civil, en tanto que regula los términos a los que ha de someterse el operador jurídico a efectos de proferir su decisión.

En consecuencia, tratándose de una norma de carácter procesal, cuya vigencia se encuentra prevista a partir de su promulgación, según lo establece el artículo 122 de la misma ley, se entiende aplicable también frente a aquellos procesos que para ese momento se encuentran

en trámite y respecto de los cuales se debe actuar con igual diligencia y prontitud.

## 1. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

En el término de fijación en lista, el ciudadano Miguel Enrique Rojas Gómez, actuando como miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, intervino en el presente juicio a fin de solicitarle a esta Corporación que declare exequible la norma demandada, con base en las siguientes consideraciones.

Previamente, advierte el interviniente que en el ordenamiento jurídico colombiano existe la previsión de que las normas procesales rigen también para los procesos en curso, pues el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 así lo establece. Bajo esa premisa, considera que, pretender, como lo aduce el demandante, que los efectos de la nueva ley procesal se apliquen únicamente a los procesos antiguos, implicaría no solo perpetuar la vigencia de la ley derogada y mantener una perniciosa duplicidad de regímenes procesales en vigor, sino además, desconocer el imperativo que señala que los términos que hubieren empezado a correr respecto de actuaciones ya iniciadas, se rigen por la ley vigente al tiempo de su iniciación.

Desde esa perspectiva, afirma que la nueva disposición redundaría en beneficio del principio de igualdad, en tanto que asegura la oportuna respuesta estatal a las demandas de justicia de todos los ciudadanos que acuden a la administración de justicia, sin consideración a las condiciones particulares del justiciable, que ordinariamente privilegian la atención de ciertos pleitos en perjuicio de otros.

Contrastando las disposiciones del Código de Procedimiento Civil con lo previsto en la norma demandada, advierte que los términos procesales que esta última introduce, aún para los procesos más prolongados, no superan el término establecido para la tramitación de las correspondientes instancias en el texto originario del artículo 124 del mismo código.

Por otro lado, pone de presente que la norma objeto de cuestionamiento propende por la realización del derecho fundamental al debido proceso en términos de razonabilidad y proporcionalidad, sin dilaciones injustificadas, en la medida en que estimula la labor de los

jueces para la solución eficiente de los litigios sometidos a su conocimiento.

En su concepto, la verdadera prevalencia del derecho sustancial no consiste en permitir al juez y a las partes dilatar el proceso con la excusa de conseguir la verdad a todo alcance, sino en garantizar una actividad seria en procura de una tutela judicial efectiva.

Finalmente, agrega que las medidas adoptadas no pretenden trasladar la congestión de despacho en despacho como lo afirma el actor en su libelo, pues ha de entenderse que si el legislador dispuso que el juez que pierde competencia para conocer del proceso debe remitir el expediente al funcionario que le sigue en turno, es porque necesariamente el asunto amerita una solución jurídica de fondo y debe ser asumida inmediatamente por otro juez. Para evitar que dicho funcionario se vea afectado por la cantidad de expedientes que le son remitidos, la misma norma prevé que el Consejo Superior de la Judicatura efectúe la asignación del expediente a otro juez itinerante o que tenga menos asuntos pendientes.

### 3. Universidad del Rosario

Gabriel Hernández Villareal, actuando en su condición de Director de la especialización de derecho procesal de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, mediante escrito del 25 de noviembre de 2010, en el que solicitó la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada.

En tal virtud, y haciendo uso del test de razonabilidad, concluye que las medidas adoptadas en el artículo 9° de la citada disposición resultan idóneas, necesarias y proporcionales al fin perseguido, cual es el de obtener la pronta y cumplida justicia que reclaman los ciudadanos. Lo anterior, en la medida en que constituyen la forma más expedita de garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia; son indispensables para lograr una verdadera descongestión del aparato jurisdiccional y el trato diferencial que surge respecto de quienes tienen procesos en trámite antes de su entrada en vigencia -argumento que comparte con el demandante-, resulta razonable y justificado, pues es una “consecuencia natural de principios que gobiernan al derecho procesal, conforme a los cuales sus disposiciones no producen efectos retroactivos, son de aplicación inmediata y frente a ellas lo que opera es la ultraactividad (art. 40 de la ley 153 de 1887)”.

En procura de reforzar dicho aserto, asevera que no resulta admisible pretender que los límites temporales fijados en la norma acusada se apliquen por igual tanto a los procesos en trámite para el momento en que empezó a regir, como a los que se inicien a partir de su vigencia, pues ello no solo “pretermindiría” la ultraactividad de la ley procesal, sino que también implicaría que los despachos judiciales descargaran todos sus procesos pendientes para nuevamente empezar a contar los términos.

## I. INTERVENCIONES CIUDADANAS

5.1. En el término de fijación en lista, los ciudadanos Laura Arboleda Ramírez, Estefanía Echeverry Prieto, María José García Suárez, Daniela Romero, Nicolás Gómez, Andrea Luna, Estefanía Duque Rincón y Laura Mabel Valenzuela Villamizar se hicieron partícipes de la causa suscitada a propósito de la acción pública de inconstitucionalidad ejercida contra el artículo 9° de la Ley 1395 de 2010 y, en consecuencia, solicitaron a esta Corporación que declarara la inexecutable de la norma censurada, básicamente, bajo la consideración de que las medidas allí adoptadas no persiguen una verdadera y efectiva descongestión en materia judicial sino que, por el contrario, promueven una mayor dilación de los procesos judiciales que, finalmente, terminan por lesionar los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de quienes acuden a la administración de justicia, pues los términos perentorios no se aplicarán respecto de los procesos iniciados con anterioridad a la promulgación de la ley.

5.2. Entre tanto, los ciudadanos Edgar Acero Quemba, Francisco Canosa Chaves, Jorge García Betancur, Jorge Mario Rodríguez Ramírez, Silvia Quintero Torres, Laura Vargas Mora, Sergio Vásquez Guzmán, Paloma Carreño Londoño, Biviana Helo Villegas, Cristina Pérez Escobar, Juan Sebastián Vallejo, Ana María Bejarano, Juan David Rojas, Estefanía Duque Rincón y Laura Valenzuela Villamizar se pronunciaron sobre la demanda de la referencia con el objeto de defender la constitucionalidad de la norma objeto de reproche.

A juicio de los intervinientes, si bien es cierto la norma acusada, en principio, supone un trato diferencial respecto de quienes promovieron procesos judiciales antes de su entrada en vigencia, pues se entiende que los términos allí establecidos rigen hacia el futuro, ello no necesariamente conduce a su inconstitucionalidad, pues la medida así considerada resulta

adecuada, razonable y justificada para alcanzar el fin perseguido, cual es el de garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia a través de la agilización de los procesos judiciales, avanzando en el propósito de descongestionar el aparato jurisdiccional.

En cuanto hace al cargo de violación del principio de unidad de materia, disienten de la postura del demandante, al señalar que la deposición acusada se adhiere perfectamente al contenido del artículo 124 del Código de Procedimiento Civil, puesto que ambas disposiciones regulan los plazos o términos a que debe someterse el operador jurídico a la hora de proferir sus decisiones. Decir que con ello se desconocen las formas propias de cada juicio, en su criterio, resulta un argumento incongruente y sin sentido, toda vez que el citado artículo, aún sin la adición que prevé la Ley 1395 de 2010, por remisión expresa de normas especiales, siempre se ha aplicado a procesos de distinta naturaleza.

Respecto de las demás razones de inconstitucionalidad que se alegan en esta causa, estiman los intervinientes que se trata de simples interpretaciones subjetivas que carecen de todo fundamento jurídico para generar un verdadero debate o escenario de confrontación constitucional.

5.3. A su turno, el ciudadano Franky Urrego Ortiz intervino en el presente asunto, a fin de solicitarle a esta Corporación que se inhiba de hacer un pronunciamiento de fondo respecto a la demanda propuesta, debido a ineptitud sustancial de la misma.

En criterio del interviniente, el actor no cumplió con una mínima carga argumentativa de sustentar con claridad, certeza, pertinencia y suficiencia las razones de inconstitucionalidad de la norma que cuestiona, pues para referirse a la supuesta vulneración del derecho a la igualdad, al debido proceso y al desconocimiento de las formas propias de cada juicio, parte de simples elucubraciones que no permiten abordar un verdadero juicio de reproche.

Sin embargo, plantea una solicitud subsidiaria en caso de que la Corte decida proferir un fallo estimatorio, en el sentido de que se declare la exequibilidad del precepto acusado, en la medida en que garantiza la efectividad del derecho de acceso a la administración de justicia, al procurar que los términos procesales se observen con diligencia y al disponer que los jueces, en su labor de dirección del proceso, deban actuar con eficiencia y eficacia a la hora de impartir justicia.

## I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5062 del 10 de diciembre de 2010, al pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, solicitó a esta Corporación inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la inconstitucionalidad del artículo 9º de la Ley 1395 de 2010, a causa de la ineptitud sustancial de la demanda por deficiencia de los cargos formulados.

Para la Vista Fiscal, de las razones de inconstitucionalidad alegadas por el actor emergen de bulto razonamientos jurídicos que no logran siquiera establecer una aparente oposición entre la disposición acusada y la Constitución Política, lo cual no se ajusta a las exigencias previstas en la ley, que han sido decantadas por la jurisprudencia constitucional, para desatar un verdadero juicio de constitucionalidad.

Y es que, en su criterio, la afirmación del actor, en cuanto señala que el trámite establecido en la norma demandada vulnera el derecho a la igualdad en el acceso a la administración de justicia, al establecer “un desequilibrio injustificado e injusto” frente a los ciudadanos que promovieron procesos judiciales antes de la promulgación de la norma, sin indicar cuál es el desequilibrio y por qué es injustificado, valga decir, sin un análisis mínimo que permita comprender el cargo formulado, conduce necesariamente a que se desestimen sus pretensiones.

Adicionalmente, pone de presente que, para afirmar que una ley vulnera el principio de unidad de materia es necesario, como la advierte la Corte Constitucional en la Sentencia C-540 de 2001, indicar de manera específica cuáles de sus disposiciones quebrantan dicho principio y señalar de manera razonable por qué se considera que las mismas no guardan relación directa con la materia o materias que regulan. Ello, en razón de la necesidad de respetar el principio de libre configuración legislativa, en virtud del cual, el legislador goza de un amplio margen de discrecionalidad para apreciar y configurar las normas.

Desde esa perspectiva, para el Representante del Ministerio Público el artículo 9º de la Ley 1395 de 2010, al fijar los plazos para dictar sentencia en primera y en segunda instancia, se ajusta plenamente a la materia que regula la ley, cual es la de adoptar medidas en materia

de descongestión judicial, sin que ello implique el desconocimiento del principio de prevalencia del derecho sustancial como lo afirma el demandante.

A su juicio, introducir normas que propendan porque los términos judiciales sean razonables y se asegure su cumplimiento efectivo, resulta una medida idónea para solucionar la problemática de descongestión dentro de la rama judicial, de manera que las razones de conveniencia o inconveniencia alegadas por el actor son un asunto ajeno al control de constitucionalidad que le corresponde ejercer a la Corte Constitucional.

## VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que en el presente caso se formula contra el artículo 9° de la Ley 1395 de 2010.

#### 1. Alcance inicial de la presente demanda

2.1. En esta causa, se formula demanda contra el artículo 9° de la Ley 1395 de 2010, mediante la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial. Dentro del objetivo perseguido por la citada ley, la misma introdujo reformas a los Códigos de Procedimiento Civil, Procesal del Trabajo, de Procedimiento Penal y Contencioso Administrativo, así como también al proceso contencioso electoral y de extinción de dominio.

2.2. En lo que hace referencia a las reformas introducidas al Código de procedimiento Civil, la Ley 1395 reglamentó lo referente a la progresiva inclusión del sistema de oralidad -como regla general- para los procesos que se rigen por dicho código, al tiempo que adoptó medidas que buscan brindar celeridad a las actuaciones judiciales.

2.3. En ese contexto, la citada ley, a través del artículo 9° acusado, le adicionó al artículo 124

del Código de Procedimiento Civil, que regula lo relacionado con los “términos para dictar las resoluciones judiciales”, un párrafo en el que se (i) fijan los plazos máximos para dictar sentencia en primera y segunda instancia, y se (ii) establece el procedimiento aplicable en los casos en que los plazos no se cumplan. Al respecto, a través de cuatro incisos, la norma acusada tiene el siguiente contenido normativo:

\* En el inciso primero, señala que, salvo los caso 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.

2.4. Conforme con el contenido citado, el demandante le solicita a la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 9° de la Ley 1395 de 2010, por considerar que el mismo, al fijarles un plazo máximo de un año y seis meses a los jueces de primera y segunda instancia para dictar sentencia, contradice los artículos 13, 29, 150-1-2, 158 y 228 de la Constitución Política.

Precisa al respecto, que dichos plazos vulneran: (i) el derecho a la igualdad en el acceso a la administración de justicia, (C.P. arts. 13 y 228), al aplicarse únicamente a los procesos judiciales iniciados a partir de la entrada en vigencia de la norma, y no a los procesos que venían en curso; (ii) el principio de unidad de materia (C.P. art. 158), ya que la norma acusada no guarda relación con el artículo 124 del Código de Procedimiento Civil, pues mientras este último regula el tema de los términos para dictar resoluciones judiciales, la norma acusada que lo adiciona establece plazos de orden administrativo; (iii) las formas propias de cada juicio (C.P. art. 29 y 150-1°-2°), en cuanto la medida aplica a todo tipo de procesos civiles -declarativos, dispositivos y ejecutivos- sin distinción alguna, ignorando que de acuerdo a su clasificación los procesos se rigen por normas especiales y precisas; (iv) la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas (C.P. art. 29), pues al no interrumpirse los términos máximos para la práctica de pruebas, esto hace que los jueces culminen la etapa probatoria anticipadamente para continuar con los trámites siguientes; (v) y el acceso a la administración de justicia (C.P. art. 228), ya que la medida en nada soluciona el problema de congestión del aparato judicial y, por el contrario, lo que hace es promover un carrusel de expedientes que perjudica a los funcionarios judiciales y al usuario del servicio de justicia.

2.5. Un grupo de intervinientes se manifestó de acuerdo con la demanda, coadyuvando a la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad. Coinciden con el actor en sostener, que las medidas adoptadas por la norma impugnada no persiguen una verdadera y efectiva descongestión en materia judicial sino que, por el contrario, promueven una mayor dilación de los procesos, lo que finalmente va en contravía de los derechos a la igualdad y al debido proceso de quienes acuden a la administración de justicia.

2.6. Otro grupo de intervinientes se apartan de la acusación, tras considerar que la preceptiva acusada se ajusta a la Carta Política. En términos generales, manifiestan que las medidas adoptadas en la norma impugnada resultan idóneas al fin perseguido, cuál es el de obtener una pronta y cumplida justicia. Ello en cuanto constituyen la forma más expedita de garantizar un acceso efectivo a la justicia y son necesarias para lograr una verdadera descongestión del aparato judicial, sin consideración a las condiciones particulares del justiciable, siendo el aspecto de su entrada en vigencia una consecuencia natural de los principios que gobiernan el derecho procesal, conforme a los cuales sus disposiciones no producen efectos retroactivos y son de aplicación inmediata.

2.7. Finalmente, un tercer grupo de intervinientes, entre los que se cuenta el Ministerio Público, le solicitan a la Corte que se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo, por presentarse el fenómeno de la ineptitud sustantiva de la demanda, dado que el actor, al formular los cargos, no cumplió con una carga mínima argumentativa que permita llevar a cabo la confrontación objetiva entre la norma acusada y la Carta Política, como lo exige el juicio de inconstitucionalidad. En ese sentido, sostienen que la acusación no cumple con los requisitos de procedibilidad previstos por la ley y la jurisprudencia constitucional, que exigen que los cargos se apoyen en razones claras, ciertas, pertinentes y suficientes, pues, para sustentar la presunta violación de la igualdad, el debido proceso, el desconocimiento de las formas propias del juicio y la unidad de materia, el actor parte de simples apreciaciones subjetivas que no dan lugar a proponer un juicio de reproche contra la norma acusada.

2.8. De acuerdo con los planteamientos expuestos, debe iniciar la Corte por establecer si, de acuerdo con los cargos que fueron formulados, hay lugar a emitir pronunciamiento de fondo en relación con la norma impugnada. Ello, en razón a que el proceso de inconstitucionalidad se lleva a cabo a partir de la confrontación objetiva entre las disposiciones constitucionales citadas y la norma legal impugnada, lo que exige a su vez, que la demanda deba cumplir con unos requisitos mínimos de procedibilidad previstos en la ley y la jurisprudencia constitucional.

2.9. En ese contexto, siguiendo los lineamientos jurisprudenciales existentes, a continuación tratará la Corte los siguientes temas: (i) el relacionado con los requisitos que deben cumplir

las demandas de inconstitucionalidad, para efectos de activar la competencia del órgano de control constitucional y dar paso a una decisión de fondo; y (ii) el referido a la oportunidad procesal para verificar el cumplimiento de tales requisitos; (iii) para luego proceder a decidir sobre la viabilidad de la demanda. Solo en el caso que la demanda supere el test de procedibilidad, entrará la Corte a formular el problema jurídico y a decidir de fondo sobre la norma acusada.

1. Los presupuestos de procedibilidad que deben cumplirse para que la Corte pueda adelantar el juicio de constitucionalidad y proferir decisión de fondo

3.1. Como ya se ha señalado, el Ministerio Público y algunos intervinientes, le han solicitado a la Corte que se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo, tras considerar que la demanda es inepta, en razón a que los cargos formulados no cumplen con los requisitos de procedibilidad previstos para las demandas de inconstitucionalidad. Sostienen sobre el particular, que la demanda se estructura a partir del alcance equivocado que el actor le atribuye a la norma y sobre sus posibles implicaciones, lo cual no permite llevar a cabo una confrontación objetiva entre la ley acusada y la Constitución, que es lo propio del juicio de inconstitucionalidad.

3.2. En atención a dicha solicitud, una vez más, pasa la Corte a reiterar su doctrina en torno al tema de la procedencia de las demandas de inconstitucionalidad y de los requisitos que éstas deben cumplir para que el juez constitucional pueda pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de las leyes.

3.3. En efecto, esta Corporación ha señalado que sólo es competente para proferir decisión de fondo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, sometida a juicio a través de demanda ciudadana, cuando quien la formula ha cumplido con los requisitos mínimos de procedibilidad previstos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, tal como los mismos han sido interpretados por la jurisprudencia constitucional.

3.4. Sobre este particular, la Corte ha tenido oportunidad de precisar que, frente a las leyes y decretos con fuerza de ley, la Constitución no consagra un sistema de control constitucional oficioso sino rogado, que como tal, solamente se entiende activado a través del ejercicio ciudadano de la acción pública de inconstitucionalidad (C.P. arts. 40-6 y 241-4 y 5). Ello significa, que el Tribunal Constitucional puede ejercer su función de decidir sobre la

constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, únicamente cuando en la respectiva demanda se precisa y delimita previamente su ámbito de competencia, circunstancia que sólo tiene ocurrencia cuando la acusación que se formula se ajusta a los requerimientos legales.

3.5. Según lo ha manifestado esta Corporación, la consagración de unos requisitos mínimos de procedibilidad en la formulación de las demandas de inconstitucionalidad, no puede interpretarse como una restricción al ejercicio del derecho político y ciudadano a presentar acciones públicas en defensa de la Constitución (C.P. art. 40-6). Por el contrario, sobre la base de que los derechos no tienen un carácter absoluto, la exigencia de tales requisitos se inscribe en el ámbito de la regulación o reglamentación del citado derecho, en dirección a lograr un ejercicio racional del mismo, permitiendo así que el órgano de control constitucional pueda adelantar el juicio de una forma ordenada, lógica y coherente, en aras de producir una decisión de fondo con alcance erga omnes y con efectos de cosa juzgada constitucional.

3.6. De este modo, la exigencia de una demanda en forma, materializada en el cumplimiento de los requisitos mínimos de procedibilidad, busca fijarle al demandante una carga mínima de comunicación y argumentación, en torno a aspectos claves relacionados con la preceptiva legal que acusa, las disposiciones superiores que considera violadas y las razones de dicha violación, buscando con ello no solo garantizar un debido proceso constitucional, sino también, que se respete la presunción de constitucionalidad que ampara las leyes, en el sentido de permitir que sólo haya lugar a un pronunciamiento de fondo sobre la validez o invalidez de las mismas, cuando existan verdaderas razones de inconstitucionalidad.

3.7. En ese orden, el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 dispone expresamente que las demandas que se promuevan en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, deberán presentarse por escrito y contener: (i) el señalamiento de las normas que se acusan como inconstitucionales, (ii) las preceptivas superiores que se estiman violadas, y (iii) la formulación de por lo menos un cargo de inconstitucionalidad, con la exposición de las razones o motivos por los cuales se considera que dichos textos constitucionales han sido infringidos.

3.8. En relación con los dos primeros requisitos, la jurisprudencia ha destacado que su imposición persigue una doble finalidad<sup>1</sup>. Por una parte, (i) la determinación clara y precisa

del objeto sobre el que versa la acusación, esto es, la identificación de las normas que se demandan como inconstitucionales, lo que se cumple con la transcripción literal de las mismas por cualquier medio, o con la inclusión en la demanda de un ejemplar de la publicación oficial. Y por la otra, (ii) que se señale de forma relativamente clara, las normas constitucionales que en criterio del actor resulten vulneradas por las disposiciones que se acusan y que son relevantes para el juicio, indicando la manera como las mismas son violadas.

En la Sentencia C-1052 de 2001, este Tribunal llevó a cabo una labor de recopilación y ordenación de la jurisprudencia sobre la materia, procediendo a fijar en el mismo fallo el alcance de los presupuestos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, los cuales deben ser necesariamente observados en la formulación de los cargos. Al respecto, se explicó en el mencionado fallo:

“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’<sup>3</sup>, 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.

Adicionalmente, que las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente<sup>4</sup> ‘y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita’<sup>5</sup> e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda<sup>6</sup>. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; ‘esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden’<sup>7</sup>.

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través 'de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada'<sup>8</sup>. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos 'vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales'<sup>9</sup> que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad<sup>10</sup>.

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<sup>11</sup> y doctrinarias<sup>12</sup>, 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'<sup>13</sup>; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia<sup>14</sup>, calificándola 'de inocua, innecesaria, o reiterativa'<sup>15</sup> a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales

asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional. (Negritas y subrayas fuera de texto)".

3.10. En ese orden de ideas, el pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley que ha sido sometida a juicio, está condicionado a que quien presenta la demanda, (i) no solo identifique en ella la preceptiva legal que acusa y las disposiciones constitucionales que considera violadas, sino además, (ii) a que formule por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad en contra la preceptiva impugnada y lo sustente en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. De acuerdo con ello, si la demanda no cumple las condiciones de procedibilidad mencionadas, la misma es sustancialmente inepta, estando obligado el juez constitucional a abstenerse de fallar de fondo y, en su lugar, a proferir decisión inhibitoria.

## 1. Oportunidad procesal para el estudio de la demanda en forma

4.1. Tal y como lo ha puesto de presente la jurisprudencia constitucional<sup>16</sup>, el pleno de la Corte, al momento de proferir sentencia, se encuentra habilitado para establecer, como cuestión previa, si la demanda que da lugar al proceso de constitucionalidad fue presentada en legal forma, esto es, si cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad.

4.2. Ha señalado al respecto la Corporación<sup>17</sup>, que la oportunidad inicialmente prevista para definir si la demanda se ajusta a los requerimientos de ley, es la etapa de admisión, a través del respectivo auto admisorio (Decreto 2067 de 1991, art. 6°). Sin embargo, la misma jurisprudencia ha precisado que ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acusación, adelantada únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, que no compromete ni limita la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los

ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5).

4.3. Así, de acuerdo con las circunstancias particulares del caso, la Corte está habilitada para realizar un nuevo análisis de procedibilidad de la demanda en la sentencia, por ser ella la llamada a decidir, con carácter definitivo e inmutable, si hay o no lugar a proferir sentencia de mérito (Decreto 2067 de 1991, art. 6°). Ese nuevo estudio de procedibilidad lo lleva a cabo la Corporación “con el apoyo de mayores elementos de juicio, pues para entonces, además del contenido de la demanda, la Corte cuenta con la opinión expresada por los distintos intervinientes y con el concepto del Ministerio Público, quienes de acuerdo con el régimen legal aplicable al proceso de inconstitucionalidad, participan en el juicio con posterioridad al auto admisorio”<sup>18</sup>.

4.4. No sobra destacar que el estudio de procedibilidad que adelanta la Corte en la sentencia puede ser de dos tipos: (i) implícito, cuando a primera vista se advierte sobre la conducencia de la demanda y la misma no presenta resistencia entre los distintos intervinientes, caso en el cual se entiende que la Corporación mantiene la decisión adoptada en el Auto Admisorio; o (ii) explícito, si la demanda formulada genera dudas acerca de su pertinencia, y así lo han advertido los intervinientes o la propia Corporación, debiendo proceder esta última a hacer un pronunciamiento expreso sobre el tema.

4.5. De esta manera, aun cuando una demanda haya sido previamente admitida por el Magistrado Ponente, tal hecho no desvirtúa la atribución reconocida a la Corte para definir nuevamente en la sentencia si aquella se ajusta o no a los requisitos de procedibilidad, pues dicho aspecto se enmarca dentro del ámbito de competencia de la Corporación para proferir o no una decisión de fondo.

4.6. Conforme con lo dicho, en el presente caso, aun cuando la demanda fue previamente admitida por el Magistrado Ponente, teniendo en cuenta que en la etapa de intervenciones, algunos intervinientes y el Ministerio Público plantean serias dudas sobre su actitud sustancial, le corresponde al Pleno de la Corte determinar si es cierto que la aludida demanda cumple o no con los requisitos de procedibilidad previstos en la ley y la jurisprudencia constitucional.

## 1. Ineptitud sustancial de la demanda en el presente caso

5.1. Según se ha mencionado, la norma parcialmente acusada en esta causa es el artículo 9° de la Ley 1395 de 2010, por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial. Mediante dicha norma, se le adicionó al artículo 124 del Código de Procedimiento Civil, que regula lo relacionado con los “términos para dictar las resoluciones judiciales”, un párrafo en el que se (i) fijan los plazos máximos para dictar sentencia en primera y segunda instancia, y se (ii) establece el procedimiento a seguir en los casos en que los plazos no se cumplan.

5.2. La citada disposición es cuestionada, por considerar el actor que la misma, al fijar, respectivamente, un plazo máximo de un año y seis meses a los jueces de primera y segunda instancia para dictar sentencia, contradice los artículos 13, 29, 150-1-2, 158 y 228 de la Constitución Política. Precisa sobre el particular, que las consecuencias de darle aplicación a dicha medida, vulnera: (i) el derecho a la igualdad en el acceso a la administración de justicia, al aplicarse únicamente a los procesos judiciales iniciados a partir de la entrada en vigencia de la norma, y no a los procesos que venían en curso; (ii) el principio de unidad de materia, ya que la norma acusada no guarda relación con el artículo 124 del Código de Procedimiento Civil, pues mientras este último regula el tema de los términos para dictar resoluciones judiciales, la norma acusada que lo adiciona establece una medida de orden administrativo y sancionatorio; (iii) las formas propias de cada juicio, en cuanto la medida aplica a todo tipo de procesos civiles -declarativos, dispositivos y ejecutivos- sin distinción alguna; (iv) la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, pues al no interrumpirse los términos máximos para la práctica de pruebas, esto hace que los jueces culminen la etapa probatoria anticipadamente para continuar con los trámites siguientes; (v) y el acceso a la administración de justicia, pues la medida en nada soluciona el problema de congestión del aparato judicial.

5.3. Conforme con el contenido de la demanda y las consideraciones precedentes, la Corte comparte el criterio expresado por el Ministerio Público y algunos de los intervinientes en esta causa, en el sentido de considerar que la acusación no satisface sustantivamente los presupuestos de claridad, especificidad, certeza, pertinencia y suficiencia, exigidos por la ley y la jurisprudencia para dar curso al estudio de fondo de una demanda de inconstitucionalidad.

5.4. A juicio de esta Corporación, la acusación formulada carece de claridad, especificidad, certeza, pertinencia y suficiencia, toda vez que los cargos no recaen directamente sobre el contenido de la disposición demandada, como lo exigen los citados requisitos, sino sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor, a partir de los posibles efectos e implicaciones que, según su propio entender, podrían derivarse de la aplicación de la medida.

En efecto, revisado con detenimiento los términos de la demanda bajo estudio, se advierte sin discusión que lo que en realidad es objeto de controversia, son las supuestas consecuencias negativas, de orden sustancial y procesal, que a juicio del demandante produciría el hecho de que los procesos estén sometidos a los términos perentorios señalados en la norma acusada.

En ese contexto, la falta de claridad, certeza y especificidad de la presente demanda radica, concretamente, en el hecho de que la acusación no busca atacar el contenido de la norma que se cita como demandada, pues lo que en realidad controvierte el actor son los alcances que éste mismo le atribuye, a partir de argumentos vagos e indeterminados. En concordancia con ello, la falta de pertinencia y suficiencia surge como consecuencia de que los cargos esbozados en la demanda se limitan a expresar puntos de vista subjetivos del demandante, basados en simples críticas personales sobre la inconveniencia de la medida acusada. A continuación, pasa la Corte a explicar la manera como la demanda desconoce los citados presupuestos.

5.5. En relación con el derecho a la igualdad, el actor sostiene que el mismo se vulnera por cuanto la norma no aplica a los procesos anteriores a su entrada en vigencia, lo que genera un desequilibrio injustificado porque los jueces van a desatender los procesos antiguos para darle prelación a los nuevos. Se trata, sin duda, de una acusación que no se apoya en el texto mismo de la norma, sino en una mera elucubración o apreciación personal, sin fundamento alguno, que hace el actor sobre los efectos que puede producir la medida a partir de su entrada en vigencia. Tal acusación parte de atribuirle a los jueces un comportamiento indecoroso frente ciertos procesos, lo cual, fuera de resultar inadmisibles, no corresponde al propósito que se busca con la medida, cual es el de que los jueces fallen todos los procesos dentro de los términos previstos en la ley. Al amparo de tal objetivo, también podría considerarse válidamente, en contravía de lo afirmado por el actor, que los

jueces a quienes corresponde aplicar la medida impugnada, no dejarán de lado los procesos respecto de los cuales la misma no tiene aplicación, sino que procederán a dictar las providencias que en ellos corresponda, con lo cual quedaría sin piso la acusación.

Además, de entenderse que la norma solo aplica a los procesos que se inician con posterioridad a su entrada en vigencia, y no a los anteriores, tampoco el actor explica, con algún grado de claridad y precisión, los motivos o razones por los cuales tal diferencia, de existir, es discriminatoria y contraria a la Constitución. La jurisprudencia constitucional ha sido consistente en destacar que, para estructurar un verdadero cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad, no basta con afirmar que la disposición objeto de controversia establece un trato diferente entre dos o más personas, grupos, sectores o situaciones, y que ello es contrario al artículo 13, como en esta oportunidad lo pretende el demandante. Es necesario también, que se identifique claramente el término de comparación y, a su vez, que se señalen los motivos o razones por los cuales se considera que la supuesta diferencia es inconstitucional, respaldando tal afirmación con verdaderos cargos de constitucionalidad dirigidos a cuestionar directamente el fundamento de la medida. El cumplimiento de esta exigencia es particularmente relevante, pues, siguiendo la hermenéutica constitucional sobre la materia, la realización de la igualdad no le impone al legislador la obligación de otorgar a todos los sujetos o a determinadas situaciones un mismo tratamiento jurídico, ya que no todos se encuentran bajo situaciones fácticas similares ni gozan de las mismas condiciones o prerrogativas.

En ese sentido, quien promueve el juicio de igualdad, tiene la carga argumentativa de demostrar, siquiera sumariamente, no solo que los sujetos respecto de los cuales se pretende aplicar el juicio son en realidad comparables fáctica o jurídicamente, sino también, que la diferencia de trato que se genera es discriminatoria en perjuicio de uno de los sujetos. Como ya se mencionó, estas premisas no aparecen cumplidas en el caso bajo examen, pues el actor, además de sustentar la acusación en una regla inexistente a la luz de la norma acusada, no define con precisión cuál es el desequilibrio que dice advertir y por qué el mismo es injustificado, absteniéndose de presentar argumentos mínimos que respalden la discriminación alegada.

5.6. Con respecto a la presunta violación del principio de unidad de materia, el cargo también se sustenta en una apreciación subjetiva del actor, pues el mismo parte de considerar, sin

ningún sustento jurídico, que la medida relacionada con la fijación de términos máximos para fallar los procesos judiciales en primera y segunda instancia, tiene un carácter administrativo sancionatorio y no judicial. Para la Corte, tal apreciación carece por completo de sentido, pues la norma acusada, al fijar plazos máximos para proferir sentencias, se inscribe en el ámbito material de la ley a la que pertenece, cual es la adopción de medidas de descongestión judicial y, además, guarda una clara relación de conexidad con el tema objeto de reglamentación en el artículo 124 del Código de Procedimiento Civil, como es el de los “términos para dictar las resoluciones judiciales”.

En ese sentido, atribuirle a la norma acusada la condición de regla administrativa, de contenido sancionatorio, además de constituir una valoración de tipo personal, comporta, en realidad, una desfiguración de la medida que es objeto de regulación en ella. En efecto, atendiendo al tenor literal del artículo 9° de la Ley 1395 de 2010, es fácil concluir que en él se regula un aspecto de naturaleza eminentemente judicial, como es el relacionado con los términos legales para proferir sentencia en primera y segunda instancia, el cual, a su vez, se integra de forma coherente y clara a las regulaciones que tratan sobre las ritualidades aplicables a los procesos civiles donde aquél tiene aplicación.

Como lo tiene establecido la jurisprudencia constitucional, para que pueda adelantarse el control de constitucionalidad por violación del principio de unidad de materia, es necesario que quien presenta la demanda no sólo identifique la norma que resulta contraria a dicho principio, sino además, se requiere que señale de manera clara y razonable porqué considera que la misma no guarda relación con la materia de la ley, para lo cual es necesario que se formule la acusación a partir de lo que la norma dice y no “sobre la base de un contenido inexistente, supuesto por los actores<sup>19</sup>”, que es precisamente lo que ocurre en el presente caso.

5.7. En cuanto hace al supuesto desconocimiento de las formas propias de cada juicio, la prevalencia del derecho sustancial y el acceso a la administración de justicia, el actor se limita a destacar aspectos relacionados con lo inconveniente que puede resultar que los plazos para dictar sentencias se aplique sin distinción a todos los procesos civiles, que no se interrumpan para la práctica de pruebas y que no generen una verdadera descongestión, pero sin presentar argumentos persuasivos de inconstitucionalidad, que permitan por lo menos generar una duda o sospecha razonable sobre la validez de la medida a la luz de los

citados principios constitucionales.

En relación con dichos aspectos, encuentra la Corte que los cargos se soportan en un presupuesto falso atribuido a la norma acusada, al que ya se hizo referencia, cual es el de asumir que ella prevé una sanción de naturaleza administrativa para al juez que no profiera sentencia dentro de los términos señalados. A partir de tal premisa, asume el actor que los funcionarios judiciales, con el propósito de dar estricto cumplimiento a los plazos y evitar así la correspondiente sanción, no solo abandonarán los procesos antiguos para ocuparse de los nuevos, sino también, en relación con estos últimos, no culminarían en forma adecuada la etapa probatoria para darle continuidad a las etapas subsiguientes.

Una lectura desprevenida de la norma acusada permite advertir, sin discusión, que en ella no se consagran consecuencias sancionatorias, ya sean de orden administrativo, disciplinario o penal, pues lo que en realidad ésta reglamenta es un asunto de naturaleza eminentemente procesal, como es el relacionado con los términos legales para proferir sentencia en primera y segunda instancia, dentro del propósito de brindar celeridad a las actuaciones judiciales y de contribuir a la descongestión de la administración de justicia, que es el objetivo básico perseguido por el legislador con la expedición de la medida. Siendo ello así, las afirmaciones del actor, en torno a las posibles conductas que asumirían los jueces como consecuencia de la aplicación de la medida acusada, constituyen simples especulaciones u opiniones personales, que como tal, no tiene la suficiente entidad para constituirse en un cargo fundando de inconstitucionalidad.

5.8. Por lo demás, los señalamientos hechos en la demanda, en el sentido de que la medida que se acusa: (i) genera un carrusel promoviendo el traslado de expedientes de un despacho a otro, (ii) se aplica en todas las actuaciones judiciales sin distinción, y (iii) no permite la suspensión del proceso para la práctica de pruebas, se inscriben también en el terreno de las elucubraciones y especulaciones que hace el demandante sobre el alcance de la norma acusada, respondiendo más a un análisis de conveniencia de la misma que resulta inaceptable desde el punto de vista constitucional.

Al respecto, cabe precisar que la valoración sobre la eficacia o ineficacia de la medida de descongestión que se impugna, solo se puede apreciar a mediano y largo plazo como producto de su aplicación, siendo un asunto que en principio no corresponde definir al juez

constitucional. De igual manera, el hecho de que los plazos fijados para dictar sentencia se apliquen a todos los procesos civiles -dispositivos, declarativos y ejecutivos-, resulta acorde con los principios de economía celeridad y eficiencia que gobiernan la administración de justicia, y encuentra justificación en el hecho de que, de conformidad con el artículo 124 del Código de Procedimiento Civil, los términos para proferir las distintas providencias en el trámite de los procesos son iguales para todos, ya sean estos dispositivos, declarativos o ejecutivos<sup>20</sup>. Finalmente, en cuanto a la afirmación de que la norma acusada no permite la interrupción de términos en la etapa de pruebas, el mismo no encuentra un sólido respaldo en su texto, pues ésta contempla expresamente la posibilidad de “la interrupción o suspensión del proceso por causa legal”, con lo cual, se le está reconociendo al juez de la causa la facultad para adoptar una decisión en ese sentido, en cualquier etapa del proceso, cuando las circunstancias procesales así se lo demanden.

5.9. Así las cosas, siguiendo la doctrina constitucional, en el presente caso no es posible llevar a cabo la confrontación objetiva entre las disposiciones constitucionales citadas y la norma legal impugnada, propia del juicio de inconstitucionalidad, en cuanto la acusación que se formula se apoya en contenidos normativos que no son reales y ciertos. La ausencia de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia que pesa en la premisa que sirve de base a la estructura de los cargos, descarta entonces cualquier análisis material sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma acusada a la luz de las disposiciones citadas como inconstitucionales.

5.10. En consecuencia, aun cuando la demanda bajo análisis fue previamente admitida por el Magistrado Sustanciador, un detenido análisis de la misma lleva a la Corte a concluir que en ella no se estructuró un verdadero cargo de inconstitucionalidad, ni se expresaron razones “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”, como lo exigen la ley y la jurisprudencia constitucional, para que el órgano de control constitucional pueda realizar el análisis material de la norma acusada. Por lo tanto, esta Corporación se inhibirá de emitir pronunciamiento de fondo sobre la demanda formulada contra el artículo 9° de la Ley 1395 de 2010.

## VIII. DECISION

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

Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo respecto del artículo 9° de la Ley 1395 de 2010, por haberse presentado el fenómeno de la ineptitud sustancial de la demanda.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-491 de 1997, C-1052 de 2001 y C-1123 de 2008.

2 Sentencia C-1052 de 2001.

3 Cfr Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3a de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996.

4Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

5 Sentencia C-504 de 1995. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

6 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000, C-1516 de 2000 y C-1552 de 2000.

7 En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996, C-1048 de 2000, C-011 de 2001, entre otras.

8 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

9 Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 y 244 de 2001 y las sentencias C-281 de 1994, C-519 de 1998, C-013 de 2000, C-380 de 2000, C-177 de 2001, entre varios pronunciamientos.

10 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

11 Cfr. la Sentencia C-447 de 1997.

12 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal – ámbito ideológico y valorativo por excelencia –, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar

un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables". Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

13 Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.

14 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

15 Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996, C-357 de 1997, C-374 de 1997 se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000, C-040 de 2000, C-645 de 2000, C-876 de 2000, C-955 de 2000, C-1044 de 2000, C-052 de 2001, C-201 de 2001.

16 Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-1115 de 2004, C-1300 de 2005, C-074 de 2006, C-929 de 2007, C-623 de 2008 y C-1123 de 2008.

17 Ibídem.

18 Sentencia C-623 de 2008.

19 Sentencia C-841 de 2010.

20 No sobra precisar que, si bien el Código de Procedimiento Civil prevé distintos tipos de procesos con trámites específicos, acorde con los diferentes tipos de controversias que se judicializan, en todos los casos, los tiempos procesales en ellos previstos resultan ser más cortos que los términos señalados en la norma acusada para dictar sentencia en primera y segunda instancia -un año y seis meses respectivamente-. En ese sentido, los plazos para dictar sentencia resultan lo suficientemente amplios para que todos los procesos se puedan fallar oportunamente (dispositivos, declarativos y ejecutivos). Así, por ejemplo, tratándose del proceso declarativo de mayor cuantía, cuyo trámite es el de más duración, los artículos

396, 397, 428, 429, 430 y 432 del Código de Procedimiento Civil, con las reformas introducidas por la Ley 1395 de 2010, tiene previsto que éste se desarrolle en primera instancia, en sus distintas etapas, en un plazo que no supera los seis meses.