

Sentencia C-632/12

Bogotá D.C., agosto 15 de 2012

PROHIBICION DE CONFESION ESPONTANEA DE LOS REPRESENTANTES DE LA NACION Y DE DETERMINADAS ENTIDADES PUBLICAS-No implica una inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa

La Corte constata que la disposición demandada no desconoce la prohibición de incurrir en omisiones legislativas relativas. Por el contrario, atendiendo el extendido margen de configuración que en esta materia la Constitución le asigna al Congreso, existen diferentes formas de regulación de la eficacia o validez de la confesión de los representantes de las diferentes entidades públicas. Tales alternativas, bajo la condición de no resultar evidentemente desproporcionadas pueden ser o no adoptadas por el Congreso.

NORMA DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL SOBRE DECLARACIONES E INFORMES DE REPRESENTANTES DE LA NACION Y OTRAS ENTIDADES PUBLICAS-Vigencia y posibilidad de adelantar examen constitucional

DEROGATORIA DE NORMA ACUSADA-Efectos

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE REGIMENES PROCEDIMENTALES Y PROBATORIOS-Jurisprudencia constitucional/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE REGIMENES PROCEDIMENTALES Y PROBATORIOS-Fundamento

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE REGIMENES PROCEDIMENTALES Y PROBATORIOS-Límites

El artículo 199 del Código de Procedimiento Civil prevé la invalidez de la confesión judicial, espontánea y provocada, de las personas que ostentan la representación de la nación, los departamentos, los distritos, los municipios y los establecimientos públicos. Atendiendo la apertura semántica que las expresiones que designan los sujetos comprendidos por la disposición, es indispensable que la Corte precise su alcance. Ello puede hacerse a través de la formulación de los siguientes cuatro enunciados: a) La disposición demandada se refiere, según se dijo, a la confesión judicial provocada y espontánea. De acuerdo con lo establecido en el artículo 194 del Código de Procedimiento Civil la primera es aquella que hace una parte en virtud de interrogatorio de la otra parte o del juez. La segunda, a su vez, es la que se hace en la demanda, en su contestación o en cualquier otro acto del proceso sin previo interrogatorio. Esta prohibición debe articularse, en todo caso, con eventos que pueden ser equivalentes a la confesión y que se encuentran autorizados por otras disposiciones tal y como ocurre, por ejemplo, con el allanamiento a la demanda previsto en el artículo 176 de la ley 1437 de 2011 -que ha sido considerado por algún sector de la doctrina como una forma de confesión espontánea- o con la celebración de acuerdos conciliatorios o contratos de transacción por parte de entidades públicas. b) El artículo 199 del Código de Procedimiento Civil no prescribe que la prohibición establecida se extienda a todas las entidades públicas. Ella se aplica únicamente a los organismos que para actuar procesalmente se vinculan a la nación, al departamento, al distrito, o al municipio. El artículo prevé, adicionalmente, su aplicación a los establecimientos públicos. Conforme a lo anterior, la prohibición de admitir la

confesión abarca a los representantes de los establecimientos públicos y a los de todos aquellos organismos del orden nacional o territorial que por carecer de personalidad jurídica participan en procesos judiciales como organismos de la nación, de los departamentos, de los distritos o de los municipios. c) No se encuentran -en principio- abarcadas por las expresiones empleadas en el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil las entidades mencionadas expresamente en el numeral 2 del artículo 38 de la ley 489 de 1998, esto es, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, los institutos científicos y tecnológicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, las asociaciones de entidades públicas autorizadas por la ley, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Exigencias/JUICIO DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA POR INFRACCION DEL MANDATO DE TRATO-Exigencias

Como ha reiterado la jurisprudencia de esta Corporación, la omisión legislativa relativa exige cuando se trata de casos de exclusión de grupos, sujetos o supuestos (juicio de omisión legislativa relativa por infracción del mandato de trato igual) (i) la identificación de una disposición normativa cuya regulación es considerada deficitaria, (ii) la demostración de que los grupos, sujetos o supuestos no contemplados o incluidos en la disposición son fáctica o jurídicamente asimilables -atendiendo el criterio de comparación que resulte relevante- a aquellos que si lo están, (iii) la constatación de que la exclusión carece de un principio de razón suficiente o de una justificación objetiva y razonable, (iv) la verificación de que el efecto de la disposición consiste en la creación de una desigualdad negativa y (v) la fundamentación de un deber constitucional específico a partir del cual se derive la obligación de adoptar una determinada regulación. El juicio así formulado por la Corte, trata de enfrentar los problemas de igualdad usualmente vinculados a una regulación que no incluye la totalidad de grupos, sujetos o supuestos que, prima facie debería contener y los problemas relativos al alcance de las competencias que en materia de regulación de los procedimientos y las pruebas tienen las autoridades legislativas. De esta manera, el juicio de omisión no solo supone importantes cuestiones vinculadas con la efectividad de principios materiales del ordenamiento sino, adicionalmente, asuntos relativos al alcance de principios formales o de normas que asignan, delimitan o distribuyen competencias. De acuerdo con eso y como lo demuestran los casos en que se formula un problema de omisión legislativa, el examen aplicable no es exclusivamente de igualdad u orientado a la identificación de un deber constitucional específico sino que, adicionalmente, es un juicio que incluye el establecimiento de la competencia de este Tribunal para determinar la solución aplicable.

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Examen de la existencia de una disposición cuya regulación resultar insuficiente

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Examen de la similitud entre las entidades públicas comprendidas por el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil y las entidades públicas enunciadas en el artículo 38 de la ley 489 de 1998

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Examen de existencia de una justificación objetiva y razonable para la exclusión de un régimen especial en materia de confesión a algunas entidades enunciadas en el artículo 38 de la ley 489 de 1998

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROBATORIA-Definición de formas de proteger el principio de legalidad y el deber constitucional de asegurar el interés general, de proteger la moralidad pública y de salvaguardar el patrimonio del Estado

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Examen de existencia de desigualdad negativa

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

Demanda de inconstitucionalidad: Artículo 199 (parcial) del Decreto 1400 de 1970.

Referencia: Expediente D-8897

Actor: Anny Lorena Váquiro Benítez

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES

1. Texto normativo demandado

La ciudadana Anny Lorena Váquiro Benítez presenta demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 199 (parcial) del Decreto 1400 de 1970 "Por el cual se expide el Código de Procedimiento Civil". Los apartes del artículo 199 cuya constitucionalidad se cuestiona son los que se destacan a continuación:

"Artículo 199. Declaraciones e informes de representantes de la Nación y otras entidades públicas.

No vale la confesión espontánea de los representantes judiciales de la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, los distritos especiales, los municipios y los establecimientos públicos.

Tampoco podrá provocarse confesión mediante interrogatorio de dichos representantes, ni de las personas que lleven la representación administrativa de tales entidades.

Sin embargo, podrá pedirse que el representante administrativo de la entidad rinda informe escrito bajo juramento, sobre los hechos debatidos que a ella conciernan, determinados en la solicitud. El juez ordenará rendir el informe dentro del término que señale, con la advertencia de que si no se remite en oportunidad sin motivo justificado o no se rinde en forma explícita, se impondrá al responsable una multa de cinco a diez salarios mínimos mensuales."

Es importante precisar que la ciudadana demandante, si bien no alude al numeral 95 del artículo 1 del Decreto 2282 de 1989 que a su vez modificó el artículo 199 original del Código de Procedimiento Civil, transcribe el texto en su versión actual.

2. Demanda de la accionante

La demandante considera que el artículo 199 (parcial) del Decreto 1400 de 1970 debe ser declarado inexecutable, por infracción del principio de igualdad¹. Basa su pretensión en lo siguiente:

2.1. Los apartes acusados, al no extender las reglas que se derivan de los apartes demandados a la totalidad de entidades contempladas en el artículo 38 de la ley 489 de 1998, otorgan un tratamiento diferenciado que carece de una justificación suficiente.

2.2. La inexistencia de una referencia a tales entidades en el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil hace que se traten de manera diferente a entidades que poseen condiciones similares, igualdad de derechos y similitud de deberes, toda vez que las entidades que conforman la administración pública actual, no pueden gozar de las dos prohibiciones de que trata el artículo. Ello permite que se vulnere el derecho a la igualdad que poseen los representantes judiciales de los Consejos Superiores de la Administración, los ministerios y departamentos administrativos, las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica, las empresas industriales y comerciales del Estado, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, los institutos científicos y tecnológicos así como las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta.

2.3. La no inclusión de las entidades referidas, que tiene su causa en la época de expedición del Código de Procedimiento Civil y cuya consecuencia consiste en el establecimiento de un trato diferente injustificado, implica también un atentado contra el interés y el patrimonio público. Ese trato no se justifica frente a entidades que se encuentran en un mismo nivel. De esta manera, es posible advertir que se configura el desconocimiento del mandato que ordena tratar igual a quienes se encuentran en la misma posición o tienen el mismo estatus.

2.4. Así las cosas se estructura una omisión legislativa que debe conducir a la Corte a declarar la constitucionalidad del enunciado normativo bajo la condición de que se entienda que entre las entidades públicas a las que resultan aplicables las prohibiciones del artículo 199 del Código de Procedimiento Civil se encuentran también las mencionadas en el artículo 38 de la ley 489 de 1998.

3. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

3.1. Los argumentos de la demandante se encuentran estructurados en una comprensión descontextualizada de la norma frente a la naturaleza jurídica de cada una de las entidades y organismos enunciados por ella.

3.2. La ley 489 de 1998, invocada por la accionante, prevé que los consejos superiores, los ministerios, los departamentos administrativos y las entidades nacionales que carecen de personería jurídica, son parte de la nación. Ello implica que quedan comprendidos por dicho ente global y, en consecuencia, lo prescrito en la disposición demandada también se predica de tales entidades.

3.3. Ahora bien, en cuanto a las demás entidades enunciadas por la accionante, se trata de organismos nuevos, creados en virtud del carácter dinámico de la parte orgánica del Estado. Ello supone que no se trata de una omisión legislativa sino, en otra dirección, de una desactualización de la norma frente a los nuevos organismos y entidades creados con posterioridad a la misma.

3.4. Atendiendo tal circunstancia, procede declarar la exequibilidad de la norma acusada en el entendido que, adicionalmente a las entidades consagradas en el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil, también se aplica dicho artículo a los organismos y entidades del Estado que, sin ser parte de la nación, los departamentos, los municipios y los distritos y, sin ser establecimientos públicos, se hayan creado con posterioridad a la promulgación de dicho Código -con sus diversas reformas-.

4. Procuraduría General de la Nación

4.1. La demanda formulada carece de claridad, recae sobre proposiciones jurídicas subjetivas deducidas de manera injustificada por la actora -e ininteligibles si no se considera el artículo 38 de la ley 489 de 1998- , se basa en argumentos vagos e indeterminados, no formula un verdadero reproche constitucional y, adicionalmente, no despierta duda alguna respecto de la constitucionalidad del artículo 199 del Código de Procedimiento Civil

4.2. El hecho de que una norma procesal no incluya a todas las entidades a las que se refiere una norma de organización administrativa, no supone necesariamente la violación de la Constitución. El legislador dispone de un amplio margen de configuración en materia probatoria al punto que puede exigir determinados medios de prueba para acreditar ciertos hechos. Conforme a ello y tal como se sigue de la norma demandada, puede establecerse que determinadas pruebas, en ciertas circunstancias, carezcan de validez.

4.4. La equiparación que la demandante pretende hacer de los entes incluidos en la disposición demandada y los no incluidos en él a efectos de sostener una discriminación injustificada no se funda en elementos de juicio objetivos. No es posible simplificar la diversidad de entes administrativos pues ello equivaldría a sostener, por ejemplo, que todas las sociedades comerciales merecen ser tratadas de la misma forma. Las diferencias entre los entes administrativos se advierten en materias relativas al régimen de sus servidores, al régimen de sus contratos y a las relaciones de sujeción.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 199 del Código de Procedimiento Civil atendiendo lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución.

2. Cuestión preliminar: La vigencia del artículo 199 del Código de Procedimiento Civil y la posibilidad de adelantar su examen constitucional

2.1. La disposición demandada hace parte del Código de Procedimiento Civil y se encuentra ubicada en el capítulo II -declaración de parte- del título XIII -Pruebas- de la Sección Tercera -Régimen Probatorio-. Siendo ello así y con independencia de la remisión que a las disposiciones de tal Código lleven a cabo otros estatutos, su ámbito de aplicación comprende los asuntos que corresponden a la jurisdicción civil y que, según el artículo 12 del mismo estatuto, son todos aquellos que no se encuentren atribuidos por la ley a otras jurisdicciones.

2.2. El artículo 199 acusado dispone que la restricción allí señalada se aplica, de una parte, al sector central de cada uno de los niveles territoriales (nación, departamentos, distritos y municipios) y, de otra, a los establecimientos públicos. Esta interpretación de los vocablos nación, departamentos, distritos y municipios se apoya en que cada una de tales expresiones constituye, desde una perspectiva procesal, una persona jurídica que actúa a través de los organismos que carecen de tal personalidad y que, en consecuencia, es la legitimada procesalmente para actuar. Desde esta perspectiva y a título de ejemplo, bajo el concepto de nación se encuentran comprendidos el Senado de la República, la Cámara de Representantes, la Presidencia de la República, los Ministerios, las Superintendencias y Unidades Administrativas especiales sin personería jurídica.

Si no fuera esta la interpretación correcta carecería de sentido que el artículo demandado hubiere hecho una referencia específica a los establecimientos públicos omitiendo, por ejemplo, la mención de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, que al momento de expedición del Código de Procedimiento Civil, existían como entidades descentralizadas con personería jurídica. Ese silencio comporta entonces, la exclusión de algunas de las entidades mencionadas por el artículo 38 de la ley 489 de 1992, invocado por la demandante. Sobre ello la Corte volverá en el fundamento jurídico 5.1 de esta providencia.

De esta forma, la prohibición de aceptar la confesión judicial, espontánea o provocada, se refiere a los representantes de todos aquellos organismos del orden nacional o territorial que por carecer de personalidad jurídica participan en procesos judiciales como organismos de la nación, de los departamentos, de los distritos o de los municipios. De ello se deriva que, salvo lo referido a los establecimientos públicos, no se encuentra afectado el valor probatorio de las confesiones llevadas a cabo por parte de entidades que no caen comprendidas, desde un punto de vista procesal, por las expresiones que utiliza el artículo 199 del Código de Procedimiento. Sería el caso, por ejemplo, de las empresas industriales y comerciales del Estado, de las sociedades de economía mixta, de las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, de las empresas sociales del estado y de las empresas oficiales de servicio público.

2.3. Ahora bien la ley 1564 de 2012, a través de la cual se adopta el Código General del Proceso, cuyo objeto consiste en regular (i) la actividad procesal en los asuntos civiles, mercantiles, agrarios y de familia, (ii) la actividad procesal en asuntos de otra naturaleza en cuanto no sean incompatibles con reglas especiales y (iii) la actividad jurisdiccional ejercida por particulares y autoridades administrativas, prevé en su artículo 195 lo siguiente:

No valdrá la confesión de los representantes de las entidades públicas cualquiera que sea el

orden al que pertenezcan o el régimen jurídico al que estén sometidas.

Sin embargo, podrá pedirse que el representante administrativo de la entidad rinda informe escrito bajo juramento, sobre los hechos debatidos que a ella conciernan, determinados en la solicitud. El Juez ordenará rendir informe dentro del término que señale, con la advertencia de que si no se remite en oportunidad sin motivo justificado o no se rinde en forma explícita, se impondrá al responsable una multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

La adopción de esta norma sugeriría que la Corte debería abstenerse de emitir una decisión de fondo debido a la derogatoria que del artículo 199 del Código de Procedimiento Civil. No obstante y a pesar de que el literal c) del artículo 626 de la ley 1564 señala que a partir de su promulgación el Código de Procedimiento Civil queda derogado, el numeral 6 permite concluir que su entrada en vigencia se producirá el 1 de enero de 2014. Así las cosas, los efectos de la derogatoria respecto de la disposición demandada -sin perjuicio de las otras normas cuya vigencia inicie a partir de la promulgación de la ley o en otra fecha diferente-, sólo ocurrirá el 1 de enero de 2014 y, en consecuencia, la disposición tendrá efectos jurídicos hasta tal momento.

2.4. Esta conclusión no se altera por el hecho consistente en que el artículo 217 de la ley 1437 de 2011 cuya vigencia inició el 2 de julio de 2012 -según lo dispuso su artículo 308- hubiese previsto en el artículo 217, al regular el régimen probatorio aplicable a los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que no valdrá la confesión de los representantes de las entidades públicas cualquiera que sea el orden al que pertenezcan o el régimen jurídico al que estén sometidas³.

Ello es así dado que esta regla no derogó lo previsto en el artículo 199 ahora demandado. Esta conclusión se funda en varias razones.

En primer lugar, no todos los procesos en que participen entidades públicas deben tramitarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en esa medida, tendrían que ser examinados -salvo una ley especial- ante la jurisdicción civil. En efecto, el artículo 105 de la ley 1437 de 2011 prevé que no serán conocidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por ejemplo, las controversias relativas a la responsabilidad extracontractual y a los contratos celebrados por entidades públicas que tengan el carácter de instituciones financieras, aseguradoras, intermediarios de seguros o intermediarios de valores vigilados por la Superintendencia financiera, cuando correspondan al giro ordinario de los negocios de dichas entidades, incluyendo los procesos ejecutivos. De esta manera -y con independencia de otros eventos en los cuales controversias con entidades públicas deban ser tramitadas ante la jurisdicción civil por no encuadrar en el objeto de la jurisdicción contenciosa prevista en el artículo 104 de la ley 1437 de 2011- al existir al menos un evento en que la norma hoy demandada podría resultar aplicable, es factible concluir que ella todavía se encuentra vigente.

En segundo lugar y en una dirección semejante, cabe advertir que al no hacer parte del objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo los conflictos de carácter laboral

surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales según lo establece el numeral 4 del artículo 105 de la mencionada ley 1437 de 2011, la inexistencia de una regla específica en materia de confesión de entidades públicas en el Código de Procedimiento Laboral y al ser aplicables en los trámites de la jurisdicción laboral las disposiciones del Código de Procedimiento Civil en el evento de no encontrarse regulada la materia, se concluye que se trata de un evento en que el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil también tiene vocación para ser aplicado.

2.5. Incluso admitiendo sólo en gracia de discusión que el artículo 199 demandado se encontrara ya derogado, es claro que se trataría de una disposición que actualmente produce efectos respecto de las actividades probatorias surtidas con anterioridad (a) en procesos adelantados ante la jurisdicción civil y (b) en procesos tramitados en la jurisdicción contencioso administrativa -antes de la entrada en vigencia de la ley 1437 de 2011 el 2 de julio de 2011- en tanto el Código Contencioso en lo no regulado remitía -en su artículo 168- a las reglas del Código de Procedimiento Civil

De acuerdo con lo expuesto, concluye la Corte que resulta posible pronunciarse sobre la constitucionalidad de la disposición cuestionada.

En esta oportunidad le corresponde a la Corte Constitucional determinar si desconoce el mandato de trato igual, configurando una omisión legislativa relativa, el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil al prever una prohibición de admitir la confesión judicial, provocada o espontánea, de la nación, los departamentos, los municipios, los distritos y los establecimientos públicos, sin extenderla a todas las entidades públicas.

4. Vulneración del principio de igualdad (cargo único)

4.1. El margen de configuración del legislador

La jurisprudencia de esta Corte ha señalado que la Constitución ofrece, respecto de las diferentes áreas del ordenamiento, algunas posibilidades de decisión discrecional, con base en un “margen de configuración”, “potestad de configuración”, “margen de valoración”, “libertad de configuración normativa”, “libertad de apreciación”, que ostenta el Legislador⁴. Desde esa perspectiva, la jurisprudencia de esta Corte ha ido delimitando el margen de configuración que en relación con disposiciones procesales y probatorias ofrece la Constitución. El fundamento de dicho margen lo ha derivado la Corte de los artículos 29, 114, 150 (numerales 1 y 2) y 228 de la Constitución. A partir de lo allí dispuesto ha indicado que el Congreso cuenta con un amplio espacio para la configuración de los diferentes regímenes procesales y probatorios.

Este punto de partida se ha encontrado acompañado, como lo exige la idea misma de margen de acción, de una enunciación de los asuntos respecto de los cuales el legislador puede decidir discrecionalmente. En esa dirección la sentencia C-868 de 2010 señaló de manera general y apoyándose en la jurisprudencia previa de esta Corporación, que la Constitución le confiere al legislador la posibilidad (i) de establecer los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades, (ii) de fijar las etapas de los diferentes procesos y determinar las formalidades y los términos que deben cumplir, (iii) de radicar competencias en una determinada autoridad

judicial, (iv) de regular lo concerniente a los medios de prueba y (v) de establecer dentro de los distintos trámites judiciales, imperativos jurídicos de conducta consistentes en deberes, obligaciones y cargas procesales a las partes, al juez y aún a terceros intervinientes.

Esta enunciación de las facultades se ha encontrado acompañada de la precisión de los límites a su ejercicio. Los límites constitucionales en esta materia no son sólo negativos sino también positivos dado que las normas procesales y probatorias no pueden restringir determinadas posiciones constitucionalmente garantizadas, de una parte y, adicionalmente, deben asegurar la realización de determinados propósitos u objetivos cuyo incumplimiento puede determinar su inconstitucionalidad. Esos límites han sido enunciados de manera general por esta Corporación y, atendiendo las circunstancias del asunto examinado en cada caso, es precisada su relevancia

4.2. La jurisprudencia constitucional y la libertad de configuración en materia de regímenes procedimentales y probatorios

Un recuento de algunas de las decisiones más importantes al abordar el examen de disposiciones incorporadas en estatutos de procedimiento hace posible identificar la orientación de la jurisprudencia constitucional en esta materia y, al mismo tiempo, clarificar los límites concretos a los que se encuentra sometido el Congreso en esta materia. A continuación la Corte presenta una síntesis de tales decisiones.

4.2.1. En la sentencia C-038 de 1996 debía la Corte examinar un aparte del artículo 3 de la ley 190 de 1995 conforme al cual la información relativa a las causas del retiro de un empleado público o de un contratista del Estado y que obraban en la hoja de vida no podrían utilizarse como prueba en procesos judiciales o administrativos de carácter laboral y de ella sólo se comunicarán la identificación del funcionario y las causales de su desvinculación del servicio o de la terminación anormal de sus contratos.

Esta Corporación reconoció la libertad de configuración de la que era titular el Congreso en materia probatoria destacando, al mismo tiempo, los límites a los que se sometía:

“(…) No cabe duda de que el régimen probatorio (práctica, valoración y apreciación de las pruebas, medios probatorios, requisitos sustanciales y procesales aplicables a la aportación de las pruebas etc.), en general, se libra a la voluntad del Legislador. No obstante, el sistema que se establezca no puede desconocer la garantía del debido proceso y el respeto y protección de los restantes bienes y derechos constitucionales.

4. Una pretensión pública subjetiva que integra el derecho al debido proceso es la de presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en contra (C.P. art., 29). A este respecto, las limitaciones legales relativas a la conducencia o admisibilidad de un medio específico de prueba, sólo resultan admisibles si persiguen un fin constitucional y las restricciones que entrañan son razonables y proporcionadas en relación con el mismo y las consecuencias que de éste se derivan. (…)”

Consideró el Tribunal que la regla analizada no se encontraba comprendida por el margen de configuración que en materia probatoria le había reconocido la Constitución al Congreso. Ello era así debido a que se trataba de una medida que perseguía una finalidad constitucionalmente prohibida consistente en el ocultamiento de la verdad. De esta manera se desconocía el derecho al debido proceso en tanto le era impuesta una restricción, sin apoyarse en un propósito compatible con la Constitución.

4.2.2. En la sentencia C-680 de 1998 la Corte estudió si la omisión del legislador, al no señalar la procedencia del recurso de apelación contra la sentencia que negaba la revisión penal, hacía inconstitucionales algunos apartes del artículo 197 del Código de Procedimiento Penal.

Sostuvo que la definición de la procedencia de un recurso así como la regulación del mismo son asuntos amparados por el amplio margen de configuración a disposición del Congreso y en nada desconocía la Constitución la inexistencia del recurso de apelación en la hipótesis examinada. Se refirió así a la libertad de configuración en materia de recursos judiciales:

“(…) La facultad de establecer los recursos e instancias procesales en las distintas clases de procesos corresponde al legislador (artículo 31 y 150 numeral 2 C.P). Es propio de su actividad, y de las atribuciones que de ella emanan, fijar libremente los casos en los que procede o no la impugnación, siempre y cuando no se vulneren derechos y garantías consagradas en la Constitución.

Son variados los ejemplos de procesos en los que al juzgarse la conducta de ciertos funcionarios o ciudadanos, la ley ha consagrado una sola instancia o la exclusiva procedencia de cierto tipo de recursos, sin que pueda deducirse de ello violación del derecho al debido proceso o a la defensa. Sobre el particular esta Corte ha señalado:

(…)

Luego está autorizado el legislador para indicar en qué casos no proceden recursos contra las providencias judiciales en cualquier tipo de proceso, “sin perjuicio de los recursos extraordinarios que, como el de revisión”, también él puede consagrar estructurándolos con libertad, “y sobre la base de que, para la defensa de los derechos constitucionales fundamentales afectados por vías de hecho cabe, extraordinariamente, la acción de tutela, como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corte a partir de la sentencia C-543 de 1992.”

(…)

En síntesis: el legislador cuenta con una amplia libertad para instituir los recursos ordinarios y extraordinarios contra las providencias judiciales, señalar la oportunidad en que proceden y sus efectos, así como determinar las autoridades judiciales que asumen el conocimiento de los mismos, en este caso de la acción de revisión.”

4.2.3. En la sentencia C-925 de 1999 la Corte se ocupó de establecer la constitucionalidad de algunas reglas del Código de Procedimiento Civil que regulaban los procedimientos de notificación. Una de ellas fue cuestionada dado que disponía que la práctica de medidas cautelares se llevaría a cabo antes de la notificación, a la parte contraria, del auto que las decretara. La otra prescribía que en el proceso de restitución de inmueble arrendado la

notificación de la demanda de todos los demandados se llevaría a cabo mediante la fijación de un aviso en la puerta o lugar de acceso al inmueble objeto de la demanda.

Luego de referirse al fundamento de la potestad de configuración del Congreso en materia procesal indicó lo siguiente sobre las facultades que confería y los límites a los que debía someterse:

“Dicha potestad, connatural al ejercicio de sus funciones, le permite al órgano legislativo definir con amplio margen de discrecionalidad el modelo procesal al que deben someterse las distintas controversias jurídicas. En esa medida, es el Congreso el que implementa, a partir de consideraciones socio-políticas de conveniencia y oportunidad (...), la regulación específica de las pautas procesales en aspectos tan cruciales para la recta administración de justicia como el de la definición de la competencia, la clasificación de los juicios según la naturaleza del conflicto, los recursos procesales, el régimen de la prueba, la extensión y regulación de los términos y, en general, todos aquellos aspectos relacionados con la publicidad de los procesos.

No obstante el amplio margen de discrecionalidad, esa potestad de configuración legislativa no es absoluta: encuentra su límite en los principios constitucionales que la ilustran y en la integridad de los derechos fundamentales cuyo núcleo esencial tiene el deber de garantizar y salvaguardar. Por eso, para conservar su legitimidad, las normas procedimentales que se expidan deben estar cimentadas en criterios de proporcionalidad y razonabilidad, pues sólo la coherencia y equilibrio del engranaje procesal permite la efectiva aplicación del concepto de justicia y, por contera, hace posible el amparo de los intereses en conflicto.

Con fundamento en estas consideraciones generales, la Corte indicó que la primera de las reglas examinadas no se oponía a la Constitución dado que lo allí dispuesto era compatible con la naturaleza jurídica de las medidas cautelares y, adicionalmente, que el ordenamiento había establecido medios o bien para proteger los perjuicios que de la práctica de la medida cautelar podrían derivarse o bien para cuestionar su alcance ante las autoridades judiciales. Consideró sin embargo, que se encontraba constitucionalmente exigido que el auto a través del cual se ordenara el traslado de la demanda fuera, en función de su importancia, notificado personalmente. Ello condujo a la Corte a expulsar del ordenamiento la segunda regla analizada.

4.2.4. Encontró la Corte, en la sentencia C-742 de 1999, que resultaba ajustado a la Constitución el artículo 70 del Código Contencioso Administrativo que prohibía solicitar la revocatoria directa de un acto administrativo cuando se hubieren agotado los recursos de la vía gubernativa. Estimó que tal regulación no desconocía disposición constitucional alguna y que, en esa medida, se encontraba amparada por la potestad de regulación del Legislador. Señaló:

“Es la ley, no la Constitución, la que señala si determinado recurso -reposición, apelación, u otro- tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos -positivos y negativos- que deben darse para su ejercicio.”

4.2.5. En la sentencia C-728 de 2000 debía determinarse si era contraria a la Constitución la regla prevista en el artículo 141 de la ley 200 de 1995 conforme a la cual una vez transcurrido el término de seis meses desde el inicio de una indagación preliminar debía procederse o bien a abrir la investigación o, por el contrario, a archivar definitivamente el expediente. La objeción recaía sobre la palabra resaltada en tanto, según la demanda, podía conducir a la impunidad.

Esta Corporación consideró que el legislador goza de la libertad de configuración normativa para establecer los distintos procedimientos judiciales y administrativos, correspondiéndole, entre otras cosas, fijar las etapas de los diferentes procesos y establecer los términos y las formalidades que deben cumplir. Así las cosas, concluyó que la fijación del plazo contenido en la norma y la consecuencia asignada por su transcurso resultaba constitucional en tanto no desconocía ninguno de los límites a la libertad de configuración⁵.

4.2.6. La Corte examinó, en la sentencia C-1270 de 2000, la constitucionalidad de una disposición del Código Procesal del Trabajo (artículo 83) que establecía que en aquellos eventos en los que durante la primera instancia y sin culpa de la parte interesada, se hubieren dejado de practicar pruebas decretadas, podía el tribunal, a petición de parte y en la primera audiencia, ordenar su práctica, así como las otras que considerara necesarias para resolver la apelación o consulta. El demandante afirmaba que esta disposición resultaba inconstitucional debido a que le otorgaba al Tribunal una facultad muy amplia para decidir si era procedente la práctica de pruebas durante el trámite de segunda instancia. En su opinión tal regulación afectaba el derecho a la igualdad.

La Corte declaró conforme a la Constitución la disposición demandada. Consideró que la decisión se encontraba protegida por el margen de configuración reconocido al Congreso y para ello indicó:

“Aun cuando el artículo 29 de la Constitución confiere al legislador la facultad de diseñar las reglas del debido proceso y, por consiguiente, la estructura probatoria de los procesos, no es menos cierto que dicha norma impone a aquél la necesidad de observar y regular ciertas garantías mínimas en materia probatoria. En efecto, como algo consustancial al derecho de defensa, debe el legislador prever que en los procesos judiciales se reconozcan a las partes los siguientes derechos: i) el derecho para presentarlas y solicitarlas; ii) el derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra; iii) el derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción; iv) el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de éste; v) el derecho a que de oficio se practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos (arts. 2 y 228); y vi) el derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso.”

4.2.7. En la sentencia C-1512 de 2000 esta Corporación abordó el estudio de una expresión del artículo 356 del Código de Procedimiento Civil en la que se establecía la consecuencia, respecto del trámite del recurso de apelación, cuando no se aportara lo necesario para las copias requeridas en su trámite. En esos eventos, según señalaba la disposición demandada, el recurso quedaría desierto. La Corte advirtió que la medida se inscribía en el margen de

acción reconocido al legislador en esta materia que implicaba que este contaba con una amplia facultad discrecional para instituir las formas, con base en las cuales se ventilarán las diferentes controversias jurídicas que surjan entre las personas.

Al precisar los límites constitucionales a la actividad del Congreso en esta materia indicó que este tendría el deber de respetar los valores fundantes de la organización política y jurídica, tales como, la justicia, la igualdad y un orden justo (Preámbulo), los de derechos fundamentales de las personas como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (C.P., arts. 13, 29 y 229), la primacía del derecho sustancial sobre las formas (C.P., art. 228) y, adicionalmente, proyectarse en armonía con la finalidad propuesta, como es la de realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial en controversia o definición; de lo contrario, la configuración legal se tornaría arbitraria.

Conforme a lo expuesto la Corte consideró que el enunciado cuestionado era compatible con la Constitución dado que imponía una carga proporcionada y razonable que no desconocía ningún derecho constitucional ni sacrificaba la primacía del derecho sustancial.

4.2.8. En la sentencia C-1714 de 2000 este Tribunal estudió una demanda formulada en contra del artículo 540 del Estatuto Tributario conforme al cual ningún documento o actuación sujeto al impuesto de timbre podrá ser admitido por funcionarios oficiales ni tenido como prueba mientras no se pague el impuesto, las sanciones y los intereses de acuerdo con el artículo 535. Consideró la Corte que a pesar de que en materia probatoria el Congreso era titular de una competencia amplia para adoptar diferentes tipos de regulación, el artículo acusado restringía excesivamente el derecho a la defensa y no cumplía con las exigencias adscritas al principio de proporcionalidad y razonabilidad. Dijo en esa oportunidad:

“Se ha dicho y con razón por la jurisprudencia que en materia probatoria el legislador tiene una amplia capacidad de configuración normativa, porque se libra a su voluntad el señalamiento de los medios probatorios, los requisitos y las ritualidades de su práctica, las exigencias procesales para aportarlos y los principios a los cuales se somete su valoración, etc; pero de igual modo ha reconocido que esa atribución no lo habilita para desconocer los principios y valores consagrados en la Carta Política establecidos en garantía de los bienes y derechos constitucionales, y particularmente el derecho del debido proceso”

A pesar la competencia amplia para regular tales materias se refirió así a los límites de la misma:

“Así pues, a pesar de la libertad de configuración que le compete para ello, el legislador al diseñar los procedimientos judiciales no puede desconocer las garantías fundamentales, y debe proceder de acuerdo con criterios de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de asegurar el ejercicio pleno del derecho de acceso a la administración de una justicia recta. Por ello las leyes que establecen procedimientos deben propender por el hacer efectivos los derechos de defensa, de contradicción, de imparcialidad del juez, de primacía de lo sustancial sobre lo adjetivo o procedimental, de juez natural, de publicidad de las actuaciones y los otros que conforman la noción de debido proceso.”

Con fundamento en este planteamiento e indicando que una comunicación -en sentido amplio- podía afectar la posibilidad de concurrir al trámite para solicitar pruebas, controvertir las aducidas, y en general ejercer su derecho de defensa en estos estadios procesales, concluyó que el enunciado normativo resultaba constitucional bajo el entendido que se refiere a la notificación personal y en subsidio a la notificación por edicto, cuando a pesar de las diligencias pertinentes, de las cuales se dejará constancia secretarial en el expediente, no se haya podido notificar personalmente”.

4.2.10. En la sentencia C-1104 de 2001 esta Corporación se ocupó de establecer si desconocía la Constitución una disposición que señalaba la posibilidad de que el juez declarase de oficio la perención aun antes de notificado el auto admisorio a todos los demandados o citados. La Corte concluyó que esa medida legislativa se encontraba amparada por la Constitución y por la libertad de regulación de la que era titular el Congreso.

En esta ocasión, presentó un balance de la jurisprudencia constitucional en esta materia, señalando el alcance de las facultades de regulación hasta el momento reconocidas:

“En desarrollo de esta competencia, el legislador está habilitado para regular los siguientes aspectos:

(...)

El legislador goza de libertad de configuración en lo referente al establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades.

(...)

Corresponde al Congreso fijar las etapas de los diferentes procesos y establecer los términos y las formalidades que deben cumplir. Sin embargo, en esta labor el legislador tiene ciertos límites, representados fundamentalmente en su obligación de atender los principios y fines del Estado y de velar por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos.(...)

La radicación de una competencia en una determinada autoridad judicial, no configura una decisión de índole exclusivamente constitucional sino que pertenece al resorte ordinario del legislador, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita entre los distintos entes u órganos del Estado. (...)

Especialmente, al legislador también se le reconoce competencia para establecer dentro de los distintos trámites judiciales imperativos jurídicos de conducta consistentes en deberes, obligaciones y cargas procesales a las partes, al juez y aún a terceros intervinientes, ya sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite procesal, proteger a las mismas partes e intervinientes o bien para prevenir situaciones que impliquen daño o perjuicio injustificado a todos o algunos de ellos.”

4.2.11. En la sentencia C-043 de 2004 afirmó esta Corporación que el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, al establecer que la condena en costas en procedimientos diferentes a las acciones públicas podía ser impuesta por el juez teniendo en cuenta la

conducta asumida por las partes, no se oponía a la Constitución. En primer lugar no existía contradicción con el artículo 90 en tanto la regla de responsabilidad allí establecida -daño antijurídico- no era aplicable a los procesos judiciales en los que podía contemplarse una regla subjetiva de responsabilidad. En segundo lugar tampoco vulneraba el principio de igualdad al establecer una regla en materia de costas diferente a la aplicable en procesos de responsabilidad iniciados contra particulares.

La Corte, luego de referirse de manera general al fundamento y alcance de la libertad de configuración en materia procesal y probatoria, sostuvo:

“En efecto, como repetidamente ha sido dicho por la jurisprudencia, la libertad de configuración del legislador en materia de procedimientos judiciales es amplia (v. supra), y le permite regular de manera diferente los distintos procesos, no teniendo todos ellos que contemplar las mismas instancias, idénticos términos, iguales deberes, cargas y obligaciones de los sujetos procesales. Los procedimientos pueden obedecer a distintos principios, (dispositivo o inquisitivo), y su configuración puede responder a diversas políticas legislativas dependientes de factores jurídicos y aun sociales diversos. En materia contencioso administrativa, por ejemplo, el legislador puede estimar que deben existir mecanismos especiales que induzcan a las partes a observar una conducta procesal intachable, fomentando un comportamiento acucioso que favorezca de manera especial la realización de los principios de celeridad y eficacia en aquellos pleitos que comprometen intereses públicos. Para ello puede estimar que el carácter subjetivo de la condena en costas es un elemento coadyuvante.

A juicio de la Corte esta posibilidad de regular de manera distinta el fundamento de la condena en costas en las diferentes jurisdicciones cae bajo las facultades del Congreso en materia regulación de los distintos procedimientos, más aun si se tiene en cuenta que éstos, en sí mismos, por la diferente naturaleza sustancial de los asuntos que en ellos se ventilan, requieren de instrumentos procedimentales particulares y adecuados para la realización plena de la justicia en cada caso. En tal virtud no prospera el cargo.”(Negrillas no hacen parte del texto original)

4.2.12. Posteriormente, en la sentencia C-510 de 2004 la Corte abordó el examen de constitucionalidad del artículo 13 del Decreto 1281 de 2002 en el que se regulaba el trámite para cobros o reclamos con cargo a los recursos del Fosyga y en el que se establecía, entre otras cosas, un término máximo de seis meses para la iniciación del trámite contados a partir de la generación o establecimiento de la obligación de pago o de la ocurrencia del evento. Esta Corporación concluyó que esta disposición no desconocía la Constitución limitándose a establecer un condicionamiento con el propósito de precisar su alcance.

En esa oportunidad la Corte se refirió nuevamente a los límites a los que se encontraba sometido el legislador y, adicionalmente, aludió a que una infracción constitucional en esta materia podía producirse también por la omisión o ineficacia de una regla procesal específica. Expuso lo siguiente:

“Sin embargo, esa discrecionalidad para determinar normativamente acerca de una vía, forma o actuación procesal o administrativa no es absoluta; es decir, debe ejercitarse dentro del respeto a valores fundantes de nuestra organización política y jurídica, tales como, la

justicia, la igualdad y un orden justo (Preámbulo) y de derechos fundamentales de las personas como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (C.P., arts. 13, 29 y 229). Igualmente, debe hacer vigente el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (C.P., art. 228) y proyectarse en armonía con la finalidad propuesta, como es la de realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial (...) en controversia o definición; de lo contrario, la configuración legal se tornaría arbitraria.

De ahí que la Corte haya señalado que la legitimidad de las normas procesales está dada en la medida de su proporcionalidad y razonabilidad “pues sólo la coherencia y equilibrio del engranaje procesal permite la efectiva aplicación del concepto de justicia y, por contera, hace posible el amparo de los intereses en conflicto”. (...) Así las cosas, la violación del debido proceso ocurriría no sólo bajo el presupuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización. (...)”

4.2.13. En la sentencia C-1232 de 2005 se adelantó el examen del artículo 118A del Código Procesal del Trabajo, en el que se establecía la posibilidad de suspender el término de prescripción de las acciones que emanan del fuero sindical mientras los empleados públicos y los trabajadores oficiales adelantaban el trámite de la reclamación administrativa. La Corte Constitucional estimó que ese tratamiento particular se encontraba amparado por el margen de acción asignado al legislador. Señaló lo siguiente:

“La cláusula general de competencia que se encuentra en el numeral 2º del artículo 150 Constitucional, habilita al legislador con amplio margen de configuración, a regular los procedimientos, las etapas, los términos, los efectos y demás aspectos de las instituciones procesales en general. Se trata de una cláusula de competencia para que el legislador regule los procedimientos, las etapas, los términos, los efectos y demás aspectos de las instituciones procesales en general. Disposición que se asienta aún más en la previsión del artículo 29 de la Constitución Política en cuanto allí se establece el derecho fundamental al debido proceso”

Y más adelante precisó:

“Al juez constitucional, en consecuencia, le corresponde garantizar al máximo esa libertad configurativa que tiene el legislador; libertad, que sin embargo, no puede ser absoluta ni arbitraria (...), sino que debe desarrollarse conforme a los límites que impone la misma Constitución (...). En este sentido, la doctrina constitucional ha considerado que la competencia normativa del legislador resulta acorde con la Constitución, siempre y cuando tenga en cuenta los siguientes aspectos: 1) que atienda los principios y fines del Estado tales como la justicia y la igualdad entre otros; 2) que vele por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos (...) que en el caso procesal civil puede implicar derechos como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (artículos 13, 29 y 229 C.P.) (...); 3) que obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas (...) y 4) que permita la realización material de los derechos y del principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (artículo 228 C.P.) (...). De allí que no se estimen válidas, las disposiciones procesales “que anulan u obstaculizan

irrazonablemente el ejercicio del derecho de acción” (...), precisamente porque un objetivo constitucional legítimo es el de “realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial” (...). La Corte atiende entonces el principio de libertad de configuración legal. Así, ésta Corporación ha considerado que el límite de la libertad de configuración legal se encuentra en el alcance de los derechos consagrados en la Constitución, en tanto del contenido de ellos y su protección puede establecerse si la acusación por violación a la igualdad toca en alguna medida la protección constitucional que no le es dable desconocer el legislador(...).”

4.2.14. En la sentencia C-1264 de 2005 la Corte concluyó la constitucionalidad de un segmento del numeral 1 del artículo 315 del Código de Procedimiento Civil que establecía que el plazo para comparecer a notificarse personalmente de una actuación judicial cuando la comunicación deba ser entregada en municipio distinto al de la sede del juzgado, será de diez (10) días o si fuere en el exterior de treinta (30) días.

Para la Corte la definición de estos términos, que los demandantes acusaban como insuficientes, se encontraba protegida por el margen de configuración reconocido a favor del legislador en esta materia. Reiteró la Corte que la libertad adscrita a ese margen encuentra fundamento en los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución y que, en desarrollo de ella, podía el Congreso establecer las formas y los plazos procesales ante las autoridades judiciales competentes. En todo caso precisó que ella no resultaba ilimitada dado que la regulación que adoptara debía permitir la realización del derecho sustancial y resultar razonable y proporcionado

4.2.15. En la sentencia C-180 de 2006 la Corte examinó la constitucionalidad del artículo 2 de la ley 954 que dispuso derogar el recurso extraordinario de súplica en materia contencioso administrativa. Para la Corte esa determinación hacía parte de la libertad de configuración del Congreso cuyo fundamento se encuentra, tal y como ya lo habían señalado decisiones anteriores, en los artículos 29, 114, 150 y 228 de la Constitución y cuyo límite se vincula a la obligación de respeto de los valores y principios constitucionales y los derechos y garantías fundamentales y en el deber de actuar de manera compatible con el criterio de razonabilidad y proporcionalidad.

4.2.16. En sentencia C-210 de 2007, apoyándose una vez más en el extendido margen de configuración del Congreso, la Corte consideró que el legislador era competente para establecer que el Procurador sólo pudiera solicitar la práctica de medidas cautelares en aquellos procesos penales en los que fueran víctimas los menores de edad o los incapaces (artículo 92 de la ley 906 de 2004). Advirtió además, respecto de otra de las disposiciones demandadas, que al legislador le estaba permitido establecer la obligación, en un proceso penal, de que el sindicado estuviera representado por un abogado (artículos 118 y 119 de la ley 906 de 2004).

Luego de referirse a las facultades adscritas a la dilatada libertad de configuración en la materia, esta Corporación se refirió a las condiciones bajo las cuales resultaban conformes a la Constitución las normas que restringían la actuación de los sujetos procesales. Explicó:

“Así, entonces, las normas que imponen el establecimiento de cargas procesales, la limitación de los derechos de acción y de acceso a la justicia, la remoción de alternativas

procesales, entre otras decisiones legislativas, resultan válidas constitucionalmente si: i) las medidas tienen como objetivo y resultan adecuadas para la defensa de derechos y garantías sustanciales y la protección de principios y valores constitucionales, ii) las medidas son proporcionadas entre los derechos y garantías sustanciales que protegen y, al mismo tiempo, entre los que restringen.”

4.2.17. La sentencia C-062 de 2008 se ocupó de examinar una disposición del Código de Comercio en la que se establecía que si una de las partes lleva libros ajustados a la ley y la otra no lleva contabilidad o no la presenta se decidiría conforme a los de la primera sin admitir prueba en contrario. El demandante consideraba que esa regla desconocía el debido proceso, el derecho de defensa y el principio de proporcionalidad. Concluyó la Corte, luego de aludir a la amplia potestad regulatoria del Congreso, que la disposición demandada era compatible con la Constitución y se explicaba en la importancia de los especiales deberes que en materia de libros de comercio se asignaba a quienes ejecutaban profesionalmente actos de comercio.

Refiriéndose de manera específica al margen de configuración en materia probatoria indicó:

“Ahora bien, la libertad de configuración legislativa también se evidencia en la libertad de configuración de la regulación probatoria en el marco de los procesos judiciales. La Corte ha reiterado como atrás se dijo en que es el legislador el encargado de establecer el régimen probatorio y las reglas que determinan la forma en dicho régimen debe aplicarse.

Sobre esta base, la Corte debe reconocer que, en primer lugar, el legislador es autónomo para establecer cuál es la fuerza probatoria de los libros de comercio en el marco de un proceso judicial, así como es el legislador el único llamado a establecer las consecuencias desfavorables que se derivan de la no presentación de los libros de comercio.

Hecha esta concesión, al juez constitucional no le está permitido cuestionar la regulación de un aspecto de contenido meramente procesal, a menos que identifique en dicha regulación una desproporción que realmente ponga en riesgo la vigencia de un derecho fundamental o de un principio constitucional”

4.2.18. En la sentencia C-378 de 2008 este Tribunal estableció que la regla prevista en el artículo 194 según la cual las acciones de impugnación allí previstas se intentarán ante los jueces aunque se hubiere pactado cláusula compromisoria, no contradecía la Constitución en tanto caía protegida por el margen de acción reconocido al legislador en materia de arbitraje. Conforme a ello el Congreso tenía la posibilidad de establecer no sólo límites temporales al arbitraje sino también límites materiales tal y como ocurría en la disposición demandada.

Advirtió en esa oportunidad:

“La cláusula general de competencia prevista en la Constitución a favor de la Legislación, – numeral 2º del artículo 150 –, le confiere a esta última un extenso margen de configuración dentro del cual puede regular los procedimientos, las etapas, los términos, los efectos y demás aspectos de las instituciones procesales, en general. Esta atribución constitucional adquiere especial relevancia, por cuanto hace factible que la Ley determine las regulaciones

con sustento en las cuales se garantiza la plena efectividad del derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 C. N.) y se asegura el acceso efectivo a la administración de justicia (artículo 229 C. N.). De otra parte, estas reglas fijadas por la Ley contribuyen a consolidar la seguridad jurídica, la razonabilidad, el equilibrio en los procesos así como posibilita otorgar plena vigencia al principio de legalidad característico del Estado Social de Derecho”

Adicionalmente y al referirse específicamente a la constitucionalidad de la disposición demandada sostuvo:

“En suma: los asuntos relacionados con la nulidad de los actos societarios, constituyen un problema de legalidad. Vista la temática desde esa perspectiva, se encuentra dentro del margen de configuración legislativa definir qué autoridades poseen capacidad declarativa en asuntos atinentes a la presencia de vicios en las decisiones adoptadas durante las reuniones de la junta directiva de una sociedad”

4.2.19. Ante la Corte se demandó el artículo 333 del Código de Procedimiento Civil señalando que al no prever como un evento de inexistencia de cosa juzgada aquella decisión judicial que viola derechos fundamentales habría el legislador incurrido en una omisión legislativa relativa. En la sentencia sostuvo que no se configuraba una omisión relevante desde una perspectiva constitucional, dado que de la Constitución no se derivaba un mandato específico de incluir, en el catálogo de la disposición acusada, las sentencias a las que aludía el demandante. Señaló la Corte que la existencia de dicha disposición no se oponía a que frente a providencias que hubieran hecho tránsito a cosa juzgada se formulara, por ejemplo, el recurso de revisión o una acción de tutela.

4.2.20. En la sentencia C-868 de 2010 se estudio la demanda formulada en contra de la regla establecida en el artículo 2 de la ley 1194 de 2008 en la que se disponía que resultaba solo aplicable a los procesos de naturaleza civil y de familia la figura del desistimiento tácito. Sostenían los demandantes que la exclusión de los procesos laborales del régimen del desistimiento tácito constituía una omisión legislativa relativa.

Esta Corte consideró que a pesar que los demandantes plantearon adecuadamente el cargo, la disposición acusada no podría ser cuestionada por tal razón dado que, en el marco del proceso laboral, se encontraban consagradas figuras análogas. Además de ello advirtió que esta definición se encontraba amparada por el margen de configuración asignado al Congreso. Señaló entonces:

“Por lo anterior, concluye la Sala que el legislador al regular la figura del desistimiento tácito en el artículo 346 del Código de Procedimiento Civil, no ha incurrido en una omisión legislativa relativa que genere el desconocimiento del acceso efectivo a la administración de justicia, porque el procedimiento laboral prevé mecanismos específicos: las facultades del juez como director del proceso (...) y la figura denominada “contumacia”, (...) creados con fundamento en el amplio poder de configuración que le ha otorgado la Constitución en materia procesal, que le permite crear y regular los procedimientos de conformidad con las especificidades que cada uno requiera para garantizar una pronta y cumplida justicia.”

4.2.21. En la sentencia C-250 de 2011 la Corte señaló que no desconocen la Constitución las disposiciones (i) que condicionan la participación del tercero civilmente responsable en el proceso penal a una etapa posterior a aquella en que se declara la responsabilidad penal, (ii) que establecen la caducidad de la facultad de solicitar en el proceso penal la reparación integral transcurridos treinta (30) días después de haber quedado en firme la sentencia de condena y (iii) que indican que el recurso de apelación se sustenta ante el juez de primera instancia.

Advirtió, sin embargo, que incurría en una omisión legislativa relativa inconstitucional (iv) la disposición que no reconocía el derecho de las víctimas a intervenir en la etapa de individualización de la pena y sentencia. Ello implicaba no solamente el desconocimiento injustificado del derecho a la igualdad frente al condenado sino también la limitación de su derecho de acceder a la justicia. Por ello, señaló que la disposición era constitucional en el entendido de que el juez concederá brevemente y por una sola vez la palabra a la víctima o su representante para que se refiera a las condiciones individuales, familiares, sociales, modo de vivir y antecedentes de todo orden del acusado, y si lo considera conveniente, a la probable determinación de la pena aplicable y la concesión de algún subrogado, en igualdad de condiciones que la defensa y la fiscalía.

Estimó la Corte que la amplia habilitación legislativa del Congreso no puede implicar la adopción de regulaciones excesivas o irrazonables que se conviertan en obstáculos a la efectividad de los derechos fundamentales de acceso a la justicia y participación en las decisiones que afectan a las personas. Además de esta limitación genérica la Corte advirtió que la regulación procesal debe atender los principios y fines del Estado tales como la justicia y la igualdad, velar por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia y permitir la realización material de los derechos y del principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (artículo 228 C.P.).

Cabe destacar que en esta oportunidad la Corte señaló, tal y como la había advertido en decisiones precedentes⁶, que otro de los límites al extendido margen de acción reconocido al Congreso en esta materia, consistía en la prohibición de incurrir en una omisión legislativa relativa.

4.2.22. Al examinar el artículo 397 de la ley 906 de 2004 según la cual una vez terminados los interrogatorios de las partes, el juez y el Ministerio Público podrán hacer preguntas complementarias para el cabal entendimiento del caso, la Corte concluyó -en la sentencia C-260 de 2011- que no existía una omisión legislativa relativa como consecuencia de no otorgar esa facultad a las víctimas. En su opinión era un tratamiento diferente justificado atendiendo el tipo de posición ocupada por el Juez y el Ministerio Público en el proceso penal y que, adicionalmente, no existía “un deber constitucional que imponga al Legislador la obligación de consagrar la participación directa de la víctima para formular preguntas complementarias una vez concluidos los interrogatorios.”

4.2.23. Finalmente, en la sentencia C-651 de 2011, este Tribunal señaló que se encontraba amparado en el margen de configuración del legislador, la norma que atribuye al juez penal la facultad, terminada la práctica de pruebas y a solicitud del fiscal o defensor, de decidir

sobre la absolución perentoria, sin escuchar a las partes o intervinientes, cuando se tratará de eventos en los que los hechos resulten ostensiblemente atípicos.

Para fundamentar tal conclusión la Corte señaló que la determinación de los sujetos procesales y de los momentos en que ellos pueden intervenir en los procesos judiciales hace parte del referido margen de configuración en tanto no se desconocían, a diferencia de lo afirmado por los demandantes, los derechos de las víctimas. Conforme a ello no se había producido la infracción de los límites a la actuación del Congreso constituidos por los derechos sustanciales y la defensa de las garantías esenciales de las personas.

4.3. Síntesis jurisprudencial

4.3.1. Tal y como se señaló al iniciar esta recapitulación y se demuestra en las consideraciones de las sentencias referidas, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado de manera reiterada y uniforme que la Constitución reconoce a favor del Congreso un amplio espacio para la adopción de disposiciones en materia procesal y probatoria. Ello obedece al hecho de que si bien la Constitución contiene algunos referentes constitucionales relevantes, en esta materia puede afirmarse que su grado de precisión es reducido y por ello las opciones regulatorias son variadas.

4.3.2. En esa dirección se encuentran amparadas por el margen de acción del Congreso decisiones en las que (1) se establece la oportunidad y las condiciones de notificación de determinadas providencias -C-925 de 1999-, (2) se definen las condiciones para el ejercicio de determinados recursos en trámites administrativos -C-742 de 1999-, (3) se precisan los plazos para adelantar los diversos trámites procesales -C-728 de 2000-, (4) se imponen cargas procesales razonables para el ejercicio de un derecho -C-1512 de 2000-, (5) se atribuyen al juez competencias para declarar de oficio la ocurrencia de determinados fenómenos procesalmente relevantes o para decretar pruebas -C-1104 de 2001 y C-1270 de 2000-, (6) se asignan al juez competencias específicas para valorar la conducta de los sujetos procesales y, a partir de ello, imponer determinadas obligaciones -C-043 de 2004-, (7) se crean trámites administrativos o judiciales -C-510 de 2004-, (8) se definen los términos de prescripción de las acciones así como las condiciones que pueden dar lugar a su suspensión o interrupción -C-1232 de 2005-, (9) se fijan términos para comparecer a notificarse personalmente -C-1264 de 2005-, (10) se eliminan, crean o regulan recursos judiciales -C-680 de 1998 y C-180 de 2006-, (11) se atribuyen competencias a una autoridad pública durante el trámite de un proceso -C-210 de 2007-, (12) se establecen condiciones de intervención de los sujetos procesales en lo relativo, por ejemplo, a su representación -C-210 de 2007-, (13) se asigna un significado probatorio especial a determinados medios de prueba cuando ha sido incumplido un deber legal importante -C-062 de 2008-, (14) se elimina la posibilidad de someter determinados asuntos a la justicia arbitral -C-378 de 2010-, (15) se precisan las providencias que han hecho tránsito a cosa juzgada -C-522 de 2009-, (16) se define el ámbito de aplicación de una figura procesal incluyéndola o no en los diferentes procedimientos -C-868 de 2010-, (17) se delimitan las condiciones de participación del tercero civilmente responsable durante un trámite procesal -C-250 de 2011- y (18) se asignan competencias a la autoridad judicial para decidir, en especiales circunstancias, no aceptar la intervención de un sujeto procesal (C-651 de 2011).

4.3.3. Adicionalmente, de las sentencias examinadas cabe señalar que no se encuentran protegidas por el margen de acción aquellas normas (1) que no contemplan límites para el desarrollo de investigaciones en materias sancionatorias -C-412 de 1993-, (2) que no prevén la notificación personal de providencias que tienen una relevancia especial para asegurar los derechos de defensa (C-925 de 1999 y C-551 de 2001), (3) que condicionan la eficacia probatoria de un documento al pago de los impuestos que se vinculan al mismo o que le niegan todo valor a un medio probatorio sin una razón suficiente (C-1714 de 2000 y C-038 de 1996) y (4) que excluyen a determinados sujetos de la intervención en etapas procesales importantes para la garantía de sus derechos (C-250 de 2011)

4.3.4. La práctica de la jurisprudencia constitucional, formal y materialmente, evidencia una reiteración continua de un amplio margen de autonomía del Congreso para regular asuntos procesales y probatorios acompañado de una indicación de las facultades de regulación que protege y, al mismo tiempo, de los límites que a tales facultades se imponen. La combinación de estos factores hace posible señalar (i) que el examen de constitucionalidad de las disposiciones procesales o probatorias, salvo que concurren razones en un sentido contrario, debe partir del reconocimiento de un amplio margen de potestad de configuración legislativa; (ii) que la violación de la Constitución puede producirse por el desconocimiento de límites negativos -por ejemplo por la infracción de la prohibición de restringir un derecho- y de límites negativos -lo que ocurre cuando una regulación desconoce la obligación de alcanzar determinados propósitos-; y (iii) que el desconocimiento de la Constitución en esta materia puede tener su causa en comportamientos activos del legislador o en su omisión -excluyendo sujetos o ingredientes constitucionalmente relevantes- al regular los diferentes procesos.

5. El examen de constitucionalidad de la disposición demandada

A efectos de determinar la constitucionalidad de la disposición acusada es indispensable referirse a su alcance identificando las entidades que caen comprendidas por sus expresiones (5.1). Una vez hecho esto, la Corte procederá a establecer si la determinación adoptada por el legislador se encuentra protegida por el margen de configuración que le ha sido reconocido en esta materia o si, por el contrario, ha desconocido alguno de los límites constitucionalmente definidos. En particular y por ser ello lo planteado por la demandante en la presente ocasión, determinará si con la adopción del artículo 199 del Código de Procedimiento Civil la regulación adoptada por el legislador de 1970 desconoce, a la luz de lo dispuesto en la actual Carta Política, la prohibición de incurrir en omisiones legislativas relativas (5.2).

5.1. El alcance de los enunciados normativos cuestionados

El artículo 199 del Código de Procedimiento Civil prevé la invalidez de la confesión judicial, espontánea y provocada, de las personas que ostentan la representación de la nación, los departamentos, los distritos, los municipios y los establecimientos públicos. Atendiendo la apertura semántica que las expresiones que designan los sujetos comprendidos por la disposición, es indispensable que la Corte precise su alcance. Ello puede hacerse a través de la formulación de los siguientes cuatro enunciados:

a) La disposición demandada se refiere, según se dijo, a la confesión judicial provocada y

espontánea. De acuerdo con lo establecido en el artículo 194 del Código de Procedimiento Civil la primera es aquella que hace una parte en virtud de interrogatorio de la otra parte o del juez. La segunda, a su vez, es la que se hace en la demanda, en su contestación o en cualquier otro acto del proceso sin previo interrogatorio. Esta prohibición debe articularse, en todo caso, con eventos que pueden ser equivalentes a la confesión y que se encuentran autorizados por otras disposiciones tal y como ocurre, por ejemplo, con el allanamiento a la demanda previsto en el artículo 176 de la ley 1437 de 2011 -que ha sido considerado por algún sector de la doctrina como una forma de confesión espontánea- o con la celebración de acuerdos conciliatorios o contratos de transacción por parte de entidades públicas⁷.

b) El artículo 199 del Código de Procedimiento Civil no prescribe que la prohibición establecida se extienda a todas las entidades públicas⁸. Ella se aplica únicamente a los organismos que para actuar procesalmente se vinculan a la nación, al departamento, al distrito, o al municipio⁹. El artículo prevé, adicionalmente, su aplicación a los establecimientos públicos.

Conforme a lo anterior, la prohibición de admitir la confesión abarca a los representantes de los establecimientos públicos y a los de todos aquellos organismos del orden nacional o territorial que por carecer de personalidad jurídica participan en procesos judiciales como organismos de la nación, de los departamentos, de los distritos o de los municipios.

c) No se encuentran -en principio- abarcadas por las expresiones empleadas en el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil las entidades mencionadas expresamente en el numeral 2 del artículo 38 de la ley 489 de 1998, esto es, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, los institutos científicos y tecnológicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, las asociaciones de entidades públicas autorizadas por la ley, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta.

5.2. El alcance limitado del artículo 199 del Código de Procedimiento Civil, al no contemplar a todas las entidades públicas mencionadas en el artículo 38 de la ley 489 de 1998, no constituye una omisión legislativa relativa

El planteamiento de la demandante advierte que la no inclusión de todas las entidades públicas en los supuestos del artículo 199 desconoce, de una parte, el derecho a la igualdad de los representantes de aquellas que fueron excluidas y, de otra -como consecuencia de tal exclusión- el interés general y el patrimonio público en tanto serían esos los fundamentos de la invalidez de la confesión. En síntesis, para la demandante se trataría de una regulación deficiente constitutiva de una omisión legislativa relativa.

Tal y como se ha destacado en esta providencia, a pesar de la extendida libertad de configuración que en esta materia tiene el legislador y que se concreta en el reconocimiento de múltiples facultades, una de las restricciones que a su actuación se impone consiste en la prohibición de incurrir en una omisión legislativa relativa. La afirmación de la existencia de una omisión legislativa se funda en la consideración de que existe un deber de actuación satisfecho de manera insuficiente por parte de una autoridad con competencias legislativas.

La omisión se evidencia como relevante cuando la regulación adoptada no comprende, debiendo hacerlo, la totalidad de los grupos, sujetos o supuestos, de una parte, o la totalidad de elementos o ingredientes de una institución, derecho o categoría, de otra. En cualquiera de esas modalidades la existencia de un deber constitucional específico y particular de actuación resulta inevitable para admitir su estructuración¹⁰.

Como ha reiterado la jurisprudencia de esta Corporación, la omisión legislativa relativa exige cuando se trata de casos de exclusión de grupos, sujetos o supuestos (juicio de omisión legislativa relativa por infracción del mandato de trato igual) (i) la identificación de una disposición normativa cuya regulación es considerada deficitaria, (ii) la demostración de que los grupos, sujetos o supuestos no contemplados o incluidos en la disposición son fáctica o jurídicamente asimilables -atendiendo el criterio de comparación que resulte relevante- a aquellos que si lo están, (iii) la constatación de que la exclusión carece de un principio de razón suficiente o de una justificación objetiva y razonable, (iv) la verificación de que el efecto de la disposición consiste en la creación de una desigualdad negativa y (v) la fundamentación de un deber constitucional específico a partir del cual se derive la obligación de adoptar una determinada regulación¹¹.

El juicio así formulado por la Corte, trata de enfrentar los problemas de igualdad usualmente vinculados a una regulación que no incluye la totalidad de grupos, sujetos o supuestos que, prima facie debería contener y los problemas relativos al alcance de las competencias que en materia de regulación de los procedimientos y las pruebas tienen las autoridades legislativas. De esta manera, el juicio de omisión no solo supone importantes cuestiones vinculadas con la efectividad de principios materiales del ordenamiento sino, adicionalmente, asuntos relativos al alcance de principios formales o de normas que asignan, delimitan o distribuyen competencias. De acuerdo con eso y como lo demuestran los casos en que se formula un problema de omisión legislativa, el examen aplicable no es exclusivamente de igualdad u orientado a la identificación de un deber constitucional específico sino que, adicionalmente, es un juicio que incluye el establecimiento de la competencia de este Tribunal para determinar la solución aplicable.

5.2.1 Constitucionalidad del artículo 199 del Código de Procedimiento Civil

5.2.1.1 Examen de la existencia de una disposición cuya regulación pueda resultar insuficiente

Este primer paso del juicio de omisión guarda una estrecha conexión con la exigencia de certeza de los cargos de una demanda de inconstitucionalidad. El demandante debe en estos casos, demostrar que la disposición acusada contiene una exclusión de determinados grupos, sujetos o supuestos. No es suficiente con afirmar que la disposición demandada implica una exclusión si, por ejemplo, (a) su interpretación permite concluir que los grupos o sujetos aparentemente no contemplados en realidad si lo están en virtud del empleo de una expresión genérica o (b) existe en el ordenamiento otra disposición que interpretada adecuadamente conduce a negar la exclusión¹².

En la presente oportunidad, el demandante precisa la disposición respecto de la cual se formula el cargo. Esa disposición señala que la invalidez de la confesión espontánea o provocada solo comprende a los representantes de la nación, los departamentos, los distritos, los municipios y los establecimientos públicos. Ello implicaría que la norma excluye de su ámbito de aplicación, según se explicó en el numeral 5.1 de esta providencia, a otras entidades públicas que se encuentran en el sector descentralizado de cada uno de los niveles territoriales con la excepción, allí contemplada, de los establecimientos públicos. La demandante indica que no deberían encontrarse excluidas las entidades enunciadas en el numeral 2 del artículo 38 de la ley 489 de 1998.

A pesar de que varias de las entidades mencionadas en el artículo 38 de la ley 489 de 1998 no se encuentran comprendidas por las expresiones de la disposición acusada, el artículo 82 de la referida ley prevé que en lo no regulado especialmente por la ley para las Unidades Administrativas Especiales y las Superintendencias con personería jurídica, resultará aplicable el régimen jurídico previsto para los establecimientos públicos. Estima esta Corporación que en virtud de la remisión allí prevista, el régimen especial que en materia de confesión judicial se encuentra definido para tales establecimientos se extiende a las Unidades Administrativas Especiales y a las Superintendencias con personería jurídica.

A pesar de lo anterior, puede en todo caso concluirse que existe certidumbre respecto del hecho consistente en que el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil implica una exclusión de otras entidades públicas que, a juicio del demandante, es constitucionalmente problemática.

5.2.1.2 Examen de la similitud existente entre las entidades públicas comprendidas por el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil y las entidades públicas enunciadas en el artículo 38 de la ley 489 de 1998

5.2.1.2.1 La omisión legislativa en los eventos en los que se aduce la exclusión de un sujeto que debería incluirse en la regulación cuestionada, plantea un verdadero problema de igualdad. Es por ello imprescindible establecer si los sujetos o casos que el demandante compara son asimilables. El cargo formulado señala que todas las entidades públicas mencionadas en el artículo 38 de la ley 489 de 1998 y no sólo aquellas incluidas por las expresiones utilizadas en el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil deben ser destinatarias de la regla de invalidez de la confesión judicial espontánea o provocada.

La cuestión planteada exige, entonces, definir si las entidades comprendidas por el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil son asimilables al resto de entidades no integradas por tal disposición. En esa medida es necesario establecer el criterio de comparación¹³ relevante.

La demandante sugiere que la condición que debe tenerse en cuenta para establecer si todos los organismos previstos en el artículo 38 de la ley 489 de 1998 deben encontrarse cobijados por las disposiciones acusadas es el referido al hecho de tratarse de entidades públicas. Ello sería así dado que la finalidad de la norma consiste en la protección del interés general y del patrimonio público y, en esa medida, en su consecución deberían encontrarse comprendidas todas las entidades del Estado.

Para la Corte, conforme se explica a continuación, no es ese el único criterio jurídicamente relevante para determinar la identidad o diferencia de las entidades incluidas en el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil y aquellas que fueron excluidas.

5.2.1.2.2 El Código de Procedimiento Civil adoptado por los Decretos 1400 y 2019 de 1970 inició su vigencia el 1 de julio de 1971, tal y como lo dispuso el artículo 699 de dicho estatuto. Su expedición se produjo entonces cuando se encontraba ya en vigencia la reforma a la administración pública adoptada en los Decretos-leyes 1050 de 1968, 3130 de 1968 y 130 de 1976.

Las disposiciones adoptadas en aquel entonces contemplaron la existencia de entidades públicas no comprendidas por las expresiones nación, departamentos, distritos, municipios o establecimientos públicos. En efecto, en los artículos 6 y 8 del Decreto 1050 de 1968 se reconocía la existencia de empresas industriales y comerciales del Estado¹⁴ así como de sociedades de economía mixta¹⁵. Ello supone, tal y como lo advierte el Procurador General de la Nación, que no todas las entidades públicas existentes para la época de entrada en vigencia del Código de Procedimiento Civil se hallaban contenidas en la enunciación del artículo 199 demandado¹⁶.

La revisión de la regulación vigente por aquel entonces permite identificar una diferencia relevante entre los organismos mencionados en el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil y las dos entidades a las que aludían los referidos artículos 6 y 8 del Decreto 1050 de 1968. En efecto, estas dos entidades –empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta- a diferencia por ejemplo de los establecimientos públicos, de las superintendencias o de los ministerios, se ocupaban de desarrollar actividades de naturaleza industrial o comercial, concurriendo al mercado con empresas privadas y sometándose, por regla general, al régimen de derecho privado.

Esta diferenciación respecto del tipo de actividades desarrolladas, unida a otras variables como el régimen jurídico aplicable, constituyen factores relevantes para concluir que las entidades comprendidas por el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil y aquellas excluidas del mismo no resultaban asimilables y, en esa medida, el trato diferenciado podría explicarse en función del criterio de comparación constituido por las características referidas.

Ahora bien, poner en duda la pertinencia del criterio de comparación propuesto por la demandante a partir del análisis de las normas vigentes al momento de expedición del Código de Procedimiento Civil no resulta suficiente. Es necesario determinar si la totalidad de entidades enunciadas en el artículo 38 de la ley 489 de 1998 y que se encuentran excluidas de lo dispuesto en el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil, son o no asimilables a partir del criterio de comparación propuesto previamente y que toma nota (1) de la naturaleza de las actividades desarrolladas por las entidades y su concurrencia al mercado con empresas privadas y (2) del régimen jurídico aplicable a dichas entidades.

A partir de la lectura del artículo 38 de la ley 489 de 1998 puede afirmarse que entre las entidades excluidas que no serían asimilables –a las enunciadas en el artículo demandado- se encuentran las empresas industriales y comerciales del Estado, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, los institutos científicos y

tecnológicos, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta. Se trata entonces de entidades que atendiendo su objeto, organización administrativa y presupuestal así como el régimen jurídico que les es aplicable, ostentan rasgos particulares que las diferencian de las entidades que se encuentran comprendidas por el artículo demandado en esta oportunidad.

Conforme a lo anterior podría considerarse, al menos prima facie, que la exclusión se explicaría por las diferencias identificadas. No obstante que esta conclusión conduciría a sostener la improcedencia de continuar con el examen de constitucionalidad, la Corte considera pertinente exponer argumentos adicionales para fundamentar la decisión que se adoptará.

5.2.1.3 Examen de existencia de una justificación objetiva y razonable para la exclusión

5.2.1.3.1 El fundamento de la regla de invalidez de la confesión hecha por los representantes de la nación, los departamentos, los distritos, los municipios y los establecimientos públicos - hoy extendida a todas las entidades públicas según lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo y en el Código General del Proceso- se vincula al principio de legalidad y al deber de asegurar el interés general, la moralidad pública y el patrimonio del Estado. Estos intereses constitucionales exigen que la actuación del Estado se encuentre sometida al derecho vigente y que la afectación de su patrimonio solo se produzca cuando se satisfagan las exigencias previstas en la ley.

Siendo ello así a tales intereses constitucionales se adscribe una prohibición de que las entidades públicas asuman responsabilidad por hechos o conductas que no puedan serles atribuidas fáctica o jurídicamente. En consecuencia, dichos intereses se desconocen cuando una de tales entidades debe asumir una responsabilidad, o no puede reclamar un derecho, a pesar de no encontrarse obligada en el primer caso o de encontrarse autorizada en el segundo, de acuerdo con el derecho vigente.

De esta manera, la relación entre los intereses constitucionales mencionados y la restricción a la eficacia probatoria de la confesión en el caso de los representantes de las entidades públicas, se explica al considerar que la norma demandada tiene la aptitud de evitar que los funcionarios públicos, en virtud de una declaración no ajustada a la realidad o irregular en cualquier sentido, puedan comprometer seriamente la responsabilidad de una entidad pública. Atendiendo que la capacidad de la confesión para incidir en la orientación de una decisión judicial resulta inobjetable, el legislador dispuso eliminar su validez -aún bajo la posibilidad de afectar la construcción de la verdad en el proceso civil- debido al riesgo de comportamientos dolosos o negligentes por parte de funcionarios públicos al momento de emitir una declaración.

En sentencia de fecha 12 de octubre de 2006 la Sección Tercera del Consejo de Estado se refirió al fundamento, alcance y efectos del artículo 199 del Código de Procedimiento Civil:

“Dentro de los eventos en que la ley prohíbe la confesión, se destaca el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil -aplicable a las acciones populares por expresa remisión del artículo 29 de la ley 472- el cual dispone que no vale la confesión (...), sea espontánea o provocada, de los representantes judiciales de la Nación, los departamentos, los distritos especiales, los municipios y los establecimientos públicos. Restricción que debe entenderse sólo respecto de estas personas de derecho público, en tanto se trata de una enumeración “taxativa”. (...)

De modo que en tratándose de los representantes legales de las entidades estatales indicadas, así como de sus apoderados judiciales respectivos, la confesión no hace prueba (...), toda vez que la manifestación sobre un determinado hecho podría perjudicar a la parte que representan. Dos son las motivaciones que se encuentran tras esta prohibición: i) el interés público confiado a los agentes del Estado (arts. 1 y 2 Constitucionales) y ii) el principio de legalidad que gobierna las actuaciones de todas las autoridades de la República (artículos 1, 2, 3, 4, 6, 121 y 122 Constitución Nacional) (...). En efecto, la confesión del representante legal o judicial de la administración pública -en los eventos indicados por la norma- podría comprometer seriamente el interés público con su sola declaración y con ello “destruiría la base institucional de la competencia de los órganos administrativos, y el valor y la eficacia de las formas esenciales de los actos administrativos” (...).

A este respecto, la Corte Suprema de Justicia en aplicación del antiguo artículo 170 del Código Judicial (hoy artículo 199 del Código de Procedimiento Civil) en sentencia 10 de octubre de 1935 señaló en torno a la incapacidad de las personas referidas para confesar:

“[la aceptación de ese hecho] envuelve el reconocimiento de una confesión en cuanto a la obligación que tomó sobre sí el ferrocarril de Caldas de pagar el servicio del lote y es bien sabido que existe disposición expresa de la ley que impide a los representantes de la cosa pública hacer confesiones a las entidades que representan, o lo que es lo mismo, la ley no reconoce efecto jurídico a las manifestaciones hechas por los representantes oficiales cuando de ellas se originan perjuicios a sus representados (...) De manera que el convenio de que se ha hablado debe reputarse como no existente para los fines de este pleito” (...) (subrayas fuera de texto original)

En consecuencia, la llamada prueba de informes (...) que puede pedírsele bajo juramento a los representantes administrativos de las entidades públicas sobre los hechos debatidos que a ellas conciernan, conforme al inciso tercero del citado artículo 199 del Código de Procedimiento Civil, no es constitutiva de prueba de confesión. (...)” (Negrillas no hacen parte del texto original)

Por su parte, en providencia de fecha 22 de julio de 2009, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo reiteró las razones que explicaban lo dispuesto en el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil:

“Igual anotación cabe hacer respecto de la falta de contestación de la demanda por parte del ente territorial -circunstancia que ameritará más adelante algunas reflexiones de otro orden-, en la medida en que no tiene el alcance a que aspira el actor, puesto que se reitera que en materia contencioso administrativo, por el interés público confiado a los agentes del Estado y el principio de legalidad que gobierna las actuaciones de todas las autoridades, el artículo

199 del Código de Procedimiento Civil antes citado establece que carece de valor la confesión de los representantes judiciales de ciertas entidades públicas, entre ellas los municipios, lo cual, como puede apreciarse de los propósitos del precepto, excluye que su silencio en estos procesos sea valorado como un indicio grave en su contra, máxime cuando en este caso lo que quiere el actor es suplir y excusar su inactividad probatoria respecto de la demostración de los hechos en los que fundamenta sus pretensiones.” (Subrayas y negrillas no hacen parte del texto original)

Conforme a lo anterior puede considerarse que la regla establecida en el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil se asocia a los valores constitucionales antes referidos. Este fundamento será importante a efectos de analizar si es la invalidez de la confesión la única forma en que es posible protegerlos y si, de ellos, puede derivarse un deber constitucional inequívoco de extender esa regla a todas las entidades públicas.

5.2.1.3.2 Admitiendo -en gracia de discusión- que todas las entidades públicas son asimilables para efectos de la aplicación del artículo 199 del Código de Procedimiento Civil, es posible concluir que la diferenciación establecida se encuentra justificada.

La determinación legislativa de excluir de un régimen especial en materia de confesión a algunas de las entidades enunciadas en el artículo 38 de la ley 489 de 1998 obedecería a que ellas tienen estructuras de organización especial (en varios casos adquieren la forma de sociedades), algunas desarrollan actividades de naturaleza industrial y comercial o que pueden también ser ejecutadas por particulares y, adicionalmente, les son usualmente aplicables estatutos especiales o normas del derecho privado.

Estas características jurídicamente relevantes, según se explicó en el fundamento jurídico 5.2.1.2, permiten comprender que en desarrollo de la extendida habilitación constitucional, el Legislador no hubiere incluido a tales entidades en el régimen probatorio que en materia de confesión se ha establecido para la nación, los departamentos, los distritos, los municipios y los establecimientos públicos.

Puede señalarse, adicionalmente, que en el caso de las entidades excluidas, si bien el principio de legalidad arriba mencionado no deja de operar y tener relevancia, la forma en que sus exigencias se activan puede resultar cualitativamente diferente a como ello ocurre respecto de otro tipo de entidades sometidas íntegramente al derecho público. En esa medida si uno de los fundamentos más importantes para la fijación de una regla como la prevista en el artículo 199 se explica en el principio de legalidad, podría la misma no ser extendida a hipótesis en las que tal principio adquiere manifestaciones diferenciadas en tanto, por ejemplo, el margen para la organización, actuación y contratación, se proyecta de manera diversa.

5.2.1.3.3 En razón al extendido margen de configuración que en materia probatoria le ha sido reconocido al legislador, este se encuentra habilitado para elegir libremente entre diferentes formas de proteger el principio de legalidad y el deber constitucional de asegurar el interés general, de proteger la moralidad pública y de salvaguardar el patrimonio del Estado.

Entre las estrategias de aseguramiento de los valores constitucionales mencionados podrían preverse modalidades que limiten el alcance de las declaraciones de voluntad de los

funcionarios públicos -como lo hace la norma demandada- o que reconociéndole efectos jurídicos contemplen sanciones en el evento de que las mismas afecten injustificadamente al Estado o a los ciudadanos. Corresponde al Congreso, entre otras cosas, determinar las formas de proteger los referidos valores, el momento en que ello se hace y las autoridades competentes para identificar y sancionar su infracción.

El artículo acusado eligió una específica forma de protección (No vale la confesión judicial espontánea o provocada), atribuyó competencias específicas para garantizar dicha protección (el juez al momento de adelantar la valoración probatoria) y determinó los sujetos destinatarios de la misma (representantes de la nación, los departamentos, los distritos, los municipios y los establecimientos públicos). Era esa una de las posibilidades resultantes de la ponderación entre el deber de proteger el principio de legalidad, el interés general, la moralidad administrativa o el patrimonio público, de un lado, y la búsqueda de la verdad en los procesos judiciales¹⁷, de otro.

La exclusión de algunas entidades -y de sus representantes- del ámbito de aplicación del artículo 199 del Código de Procedimiento Civil no implica que respecto de ellas carezcan de toda eficacia el principio de legalidad y el deber de asegurar el interés general, la moralidad pública y el patrimonio del Estado. Por el contrario el legislador ha previsto que en aquellos eventos en que los funcionarios públicos incumplan sus deberes o excedan sus competencias se encontrarán sometidos a sanciones de diferente naturaleza y, en esa medida, si un representante de las entidades no incluidas en el supuesto de hecho del artículo 199 del Código de Procedimiento Civil asume un comportamiento inadecuado al emitir su declaración en un proceso judicial, el deber de proteger tales principios se activarán en una etapa posterior a través de la imposición de las sanciones que correspondan o de la asignación de especiales deberes de indemnización.

5.2.1.3.4. Conforme a las razones expuestas, puede sostenerse que la decisión de excluir a determinados sujetos del ámbito de aplicación del artículo 199 del Código de Procedimiento Civil, carecería de justificación si el ordenamiento jurídico no contemplara otras formas de actuar frente a los comportamientos malintencionados o negligentes de los funcionarios públicos. Esa posibilidad de diseñar diversas formas de protección comprende la facultad del legislador de establecer en qué momento lo hace, bajo qué modalidades y a través de qué instrumentos. Dicha competencia se acentúa cuando ella impacta los regímenes probatorios debido a que en esos casos, tal como se explicó en el fundamento jurídico 4 de esta providencia, la Constitución atribuye extendidas facultades de regulación al Congreso.

Cabe indicar también que en contextos de complejidad regulatoria y de amplios espacios para la valoración, la exigencia de una coincidencia exacta entre el uso de un determinado criterio de comparación y la definición de los grupos que con fundamento en dicho criterio recibirán un trato específico, no siempre es exigible ni determina tampoco la inconstitucionalidad. Sobre ello y al referirse al control constitucional de las denominadas regulaciones sobre-inclusivas o infra-inclusivas la Corte indicó:

“Una clasificación es claramente racional si incluye a todas las personas en similar situación, y es totalmente irracional si ninguna de las personas incluidas tiene relación alguna con tales

finés. Los casos donde la racionalidad de la clasificación es discutible, se refieren a los casos en que la ley no incluye a todas las personas colocadas en similar situación a la luz del fin buscado (infra-inclusiva) - p.ej. garantiza la educación gratuita a los niños de baja estatura y no a los de alta estatura -, incluye personas colocadas en situación diferente a la luz del fin buscado (sobre-inclusiva) - p.ej. garantiza la educación gratuita a niños de padres adinerados - o, al mismo tiempo, excluye a unas colocadas en situación similar e incluye a otras no colocadas en situación semejante (sobre-inclusiva e infra-inclusiva) - p.ej. garantiza la educación gratuita a todos los niños de baja estatura sean ricos o pobres y no a los altos -.

En los casos donde la racionalidad de la clasificación es discutible, el control ejercido por el juez constitucional reconoce que no es posible exigir al legislador una congruencia perfecta entre el criterio de diferenciación y la delimitación del ámbito de las clases resultantes de dicho criterio. Esto porque en una democracia donde se respeta el principio de separación de las ramas del poder público debe haber una distribución de funciones y un sistema de controles que permitan a la vez el cumplimiento efectivo de los fines del Estado, así como el respeto y la realización de principios, derechos y valores materiales. En este marco el legislador goza de un margen de configuración legislativa en materia del diseño de las políticas públicas, sin que le sea exigible jurídica, ni prácticamente dada la creciente complejidad social, una racionalidad máxima, es decir, una congruencia perfecta entre el criterio de diferenciación y la delimitación de las clases resultantes de aplicar dicho criterio."

La disposición demandada habría dejado por fuera de su regulación a algunas entidades que la ciudadana considera análogas a las incluidas. No por ello, sin embargo, puede hablarse de una clasificación inconstitucional. Sería sí, contraria a la Constitución, una disposición que por no incluir un grupo de entidades del Estado en el ámbito de aplicación de una determinada regulación, tuviera como efecto la desprotección absoluta del interés general, del patrimonio público, del principio de legalidad o de la moralidad administrativa.

5.2.1.3.5. Además de lo señalado -que hace evidente la existencia de una justificación compatible con el margen de acción reconocido al legislador procesal- no puede desconocerse que el régimen probatorio previsto en el Código de Procedimiento Civil contempla la posibilidad de infirmar la confesión a través de la presentación de pruebas en contrario. En ese contexto adquiere una relevancia particular la facultad atribuida al juez civil -en verdad deber según lo ha destacado la jurisprudencia constitucional¹⁸- de decretar pruebas de oficio con fundamento en el artículo 180 del referido estatuto cuando pueda detectar algún defecto o anomalía en la confesión de un representante que pueda afectar la reconstrucción de la verdad.

Debe concluirse entonces que la exclusión de algunas de las entidades públicas mencionadas en el artículo 38 de la ley 489 de 1998 del ámbito de aplicación del artículo 199 del Código de Procedimiento Civil, se apoya en un principio de razón suficiente. La presente providencia ha presentado dos tipos de razones que justificarían la diferenciación establecida. La primera clase de argumentos ha destacado los rasgos diversos de las entidades públicas y que, en esa medida, podrían explicar el tratamiento diferenciado fijado por el legislador. El segundo tipo de argumentos destacan que al amparo del amplio margen de configuración del legislador para regular el régimen probatorio y para definir las formas de proteger el principio

de legalidad, el interés general, el patrimonio público y la moralidad administrativa, adoptó una que cae en ese margen y que no implica la desprotección absoluta de ninguna de tales exigencias constitucionales.

No obstante que las consideraciones precedentes justificarían declarar la constitucionalidad de la disposición demandada, estima la Corte pertinente continuar con el examen a fin de ofrecer algunos argumentos adicionales que fundamentarían esta conclusión.

5.2.1.4 Examen de existencia de una desigualdad negativa

La consecuencia de la regla prevista en el artículo demandado consiste en no asignarle efectos de confesión judicial a las manifestaciones efectuadas por los representantes de algunas entidades públicas. Conforme a ello dichas entidades públicas son destinatarias de una protección especial que impide que resulten comprometidas a raíz de la aceptación de un hecho por parte de uno sus representantes. Siendo ello así, para la Corte es claro que al no incluir el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil a todas las entidades públicas mencionadas en el artículo 38 de la ley 489 de 1998, se afecta la posibilidad de que estas últimas se beneficien de la invalidez de la confesión de sus representantes.

En todo caso es posible indicar que la desigualdad que se produce no conduce siempre a resultados judiciales desfavorables para la entidad cuya confesión ha sido admitida. Esta conclusión es correcta al considerar (i) la posibilidad de infirmar, controvertir o refutar dicho medio probatorio y (ii) la facultad-deber del juez civil para decretar aquellas pruebas que contribuyan a la reconstrucción de la verdad en el proceso civil. Adicionalmente, la obligación de las entidades destinatarias del artículo 199 de rendir informe escrito bajo juramento cuando así lo ordene el juez -según lo prevé el tercer inciso del artículo 199-, reduce la pretendida desigualdad.

5.2.1.5 Examen sobre el incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador

5.2.1.5.1 La última de las exigencias establecidas para definir si existe o no una omisión legislativa relativa impone la necesidad de determinar la existencia de un deber constitucional específico que vincule al legislador y cuyo contenido consista en la obligación de incorporar en la regulación examinada los elementos excluidos. No es simplemente un deber genérico y tampoco puede reconducirse a los deberes adscritos al derecho a la igualdad y que son considerados en las etapas previas del juicio de omisión¹⁹ -en particular en los pasos 3 y 4-. Tampoco se trata de un deber explícito en cuyo caso, la obligación de interpretar y aplicar el ordenamiento jurídico de acuerdo con la Constitución, hace inexistente una verdadera omisión.

Al aludir a la necesidad de que exista un deber específico a efectos de que pueda operar la existencia de omisión legislativa relativa, la Corte señaló lo siguiente en sentencia C-619 de 2011:

“Bajo esta idea, tal como se ha sostenido en las líneas jurisprudenciales citadas, la

competencia de la Corte Constitucional para integrar elementos o condiciones que el legislador ha omitido incluir al regular algún tema específico, surge del hecho consistente en que la aplicación directa de las normas constitucionales impide expresamente al legislador excluir aquello que constituye la omisión (...)"

Así entonces, la afirmación acerca de la existencia de tal deber, según el aparte recién citado, implica que el intérprete requiere demostrar a partir de disposiciones constitucionales particulares que el legislador ha debido actuar en una dirección contraria a la que lo hizo. En estos casos pueden ser relevantes, aunque nunca definitivas, las conclusiones a las que se hubiere arribado previamente al adelantar el examen de igualdad.

Es por ello que en cada caso la Corte Constitucional requiere considerar aspectos relativos, por ejemplo, a la claridad del texto constitucional -o de las normas que sirven como parámetro de control- en la imposición del deber de regulación, al grado de significación constitucional de la materia regulada -por ejemplo si alude a derechos fundamentales o a medidas especiales a favor de grupos protegidos- y, finalmente, a la existencia o no de competencias de regulación atribuidas a otras autoridades.

Esta exigencia de identificación del deber, que no se impone cuando se adelanta un examen ordinario de igualdad, obedece a que la existencia de una regulación normativa insuficiente da lugar al surgimiento de tensiones significativas entre la facultad legislativa a cargo del Congreso y la posibilidad de adelantar el control de constitucionalidad²⁰. Como estos casos pueden dar lugar, usualmente, a una sentencia aditiva, la exigencia de que el deber constitucional incumplido sea preciso tiene como objetivo reducir tales tensiones²¹ de manera tal que la decisión de la Corte pueda fundamentarse en una decisión constituyente inequívoca.

5.2.1.5.2 Para la Corte no es posible deducir de la Constitución ningún deber constitucional que le imponga al legislador la obligación de establecer para todas las entidades públicas un régimen probatorio idéntico, especial y que limite la eficacia de la confesión judicial. De hecho, los límites constitucionales a la regulación de la actividad probatoria se encuentran definidos, en una medida importante, por la obligación de ampliar u optimizar el derecho a probar y controvertir las pruebas como medio de realización de los derechos de quienes intervienen en el proceso.

En efecto, al enunciar los límites a la libertad de configuración del Congreso en esta materia la Corte ha señalado, según se aludió en el fundamento jurídico 4.2.6 de esta providencia, que el legislador debe prever que en los procesos judiciales se protejan (1) el derecho a presentar y solicitar pruebas, (2) el derecho a controvertir las pruebas, (3) el derecho a conocer las pruebas, (4) el derecho que las pruebas se incorporen al proceso cumpliendo los requisitos legales y constitucionales prescritos, (5) el derecho a que se decreten y practiquen de oficio las pruebas que se requieran y (6) el derecho a que las pruebas incorporadas regularmente al proceso sean objeto de valoración. Adicionalmente, de la sentencia C-038 de 1996, mencionada en el fundamento jurídico 4.2.1 de la presente decisión, se deriva un derecho a que las pruebas sean consideradas conducentes y admisibles salvo que sea posible demostrar que la restricción a tal derecho persigue una finalidad constitucional

admisible y resulta proporcionada.

Así entonces, más allá de la existencia de un deber específico de adoptar una regulación probatoria uniforme para las entidades públicas que incluya restricciones a la eficacia de determinados medios probatorios, existe un deber constitucional general de asegurar la optimización del derecho a probar y a controvertir las pruebas.

De acuerdo con ello, justificar la extensión de una restricción a la eficacia de un medio probatorio resulta constitucionalmente problemático teniendo en cuenta la existencia de una orientación constitucional más clara -aunque no definitiva- en la dirección contraria. Esta última afirmación no implica, en todo caso, un pronunciamiento sobre la constitucionalidad del artículo 199 del Código de Procedimiento Civil, visto desde la perspectiva del derecho constitucional a probar.

Tampoco resulta posible derivar del deber de proteger el principio de legalidad (arts. 6 y 121), el interés general (art. 1), la moralidad administrativa (art. 209) y el patrimonio público (art. 209) una obligación específica de prohibir la confesión de los representantes de todas las entidades públicas. Tal y como se señaló en el fundamento jurídico 5.2.1.3., las exigencias constitucionales referidas pueden ser aseguradas y garantizadas de diversa manera.

Adicionalmente la circunstancia consistente en que la demandante haga depender su cargo de omisión del cambio legislativo producido a raíz de la expedición de la ley 489 de 1998 - que derogó los decretos que instrumentaron las reformas administrativas que a partir de 1968 se produjeron- apoya la idea según la cual no existe un deber constitucional específico para regular la materia en el sentido requerido al formular los cargos.

6. Conclusión

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, por las razones expuestas, las disposiciones demandadas del artículo 199 del Decreto 1400 de 1970.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA MARIA GUILLEN ARANGO

Magistrado (E)

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA C-632/12

Con el respeto acostumbrado hacia las decisiones de la Corte, aclaro mi voto en la sentencia C-632 del 15 de agosto de 2012 (M.P. Mauricio González Cuervo), fallo en el que la Corte decidió declarar exequible, por los cargos analizados, el artículo 199 del Decreto 1400 de 1970.

Compartí el argumento de la mayoría, en el sentido que la norma acusada no involucraba una omisión legislativa relativa, puesto que (i) no todas las entidades excluidas resultaban equiparables, ejerciendo varias de ellas actividades propias del giro económico y la participación en el mercado, escenario donde resultaba admisible la confesión del representante legal como prueba válida; y (ii) se estaba ante la existencia de otros mecanismos, diferentes a la invalidez de ese medio de prueba, dirigidos al aseguramiento de la moralidad pública, el interés general y el patrimonio del Estado.

Con todo, también planteo en el debate previo a la adopción de esta sentencia, que el primer criterio no resultaba lo suficientemente sólido para justificar la constitucionalidad de la validez de la confesión de parte en el caso de los representantes legales de las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica. En ese caso puntual expresé que la justificación para excluirlas de la ineficacia probatoria de la confesión no puede ser el amplio margen de configuración legislativa en materia de procedimientos judiciales, como lo concluyó la sentencia. En cambio, advertí que en ese caso puntual sería admisible la discusión sobre la existencia de una omisión legislativa relativa, pues esas entidades comparten identidad de naturaleza jurídica pública con las contempladas por la norma acusada y, a su vez, no concurriría una justificación válida y razonable para su exclusión.

Sin embargo concluí ante este asunto, que la constitucionalidad de ese supuesto podría ampararse por el segundo tipo de argumentos tenidos en cuenta por la Sala, relativos a la existencia de otros mecanismos de protección de los valores y principios superiores mencionados. Esta circunstancia, sumada al hecho que el artículo 195 del Código General del Proceso subsana el asunto en el futuro, a través de una regla general que invalida la confesión "... de los representantes legales de las entidades públicas cualquiera que sea el orden al que pertenezcan o el régimen jurídico al que estén sometidas.", hicieron que concurriera con la posición adoptada por el Pleno.

En suma, considero que la mayoría presentó un argumento insuficiente en relación con la categorización, para efectos de la validez de la confesión de parte, de aquella rendida por los representantes de las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica. Sin embargo, esa sola discrepancia no era suficiente para declarar la exequibilidad condicionada del precepto acusado, según las razones anotadas. Por lo tanto, apoyé el sentido de la decisión, con la salvedad que he explicado en esta aclaración de voto.

Fecha ut supra.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

1 No obstante que la ciudadana demandante presenta de manera diferenciada tres posibles cargos en contra de algunos apartes del artículo 199 del Código de Procedimiento Civil, es claro que su argumentación encuentra su núcleo en la posible violación del derecho a la igualdad.

2 En lo pertinente el citado artículo 38 dispone lo siguiente: "La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades: 1. Del Sector Central: a) La Presidencia de la República; b) La Vicepresidencia de la República; c) Los Consejos Superiores de la administración; d) Los ministerios y departamentos administrativos; e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica. 2. Del Sector descentralizado por servicios: a) Los establecimientos

públicos; b) Las empresas industriales y comerciales del Estado; c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica; d) Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios; e) Los institutos científicos y tecnológicos; f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta; g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.”

3 Adicionalmente incorporó un inciso segundo idéntico al ahora contemplado en el artículo 195 del Código General del Proceso.

4 En la dogmática del derecho constitucional, la doctrina ha destacado la existencia de márgenes de acción estructurales y márgenes de acción epistémicos. Esa diferenciación se ha establecido en función de la posibilidad o imposibilidad de conocer lo constitucionalmente prohibido, ordenado y permitido.

5 En esta oportunidad la Corte advirtió, en todo caso, que la inexistencia de límites temporales para adelantar procesos de investigación resultaban inconstitucionales por violación del debido proceso. Citó en los siguientes términos una decisión precedente: “Un ejemplo de los límites del Congreso a este respecto se observa en la sentencia C-412 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, en la cual se declaró la inconstitucionalidad del artículo 324 del decreto N° 2700 de 1991, que regulaba la duración de la investigación previa. El artículo señalaba que “[l]a investigación previa se desarrollará mientras no exista prueba para dictar resolución inhibitoria o mérito para vincular en calidad de parte al imputado. En este último caso se dictará resolución de apertura de instrucción.” En el fallo, la Corte consideró que los términos tienen un contenido garantista en favor de los encartados y que la inexistencia de alguno para la realización de la investigación previa constituía una violación al debido proceso”.

6 Entre otras relacionadas con materias procesales las sentencias C-522 de 2009 y C-868 de 2010.

7 Así por ejemplo, el numeral 8 del artículo 180 de la ley 1437 prevé que en cualquier fase de la audiencia inicial el juez podrá invitar a las partes a conciliar sus diferencias.

8 Esta conclusión aunque se apoya fundamentalmente en el texto del artículo demandado, podría fundamentarse también en el hecho de que si no fuera esa su correcta comprensión, las recientes modificaciones introducidas por la ley 1437 de 2011 y la ley 1564 de 2012 no habrían empleado la frase “No valdrá la confesión de los representantes de las entidades públicas cualquiera que sea el orden al que pertenezcan o el régimen jurídico al que estén sometidas” a fin de ampliar el alcance de la restricción.

10 En la sentencia C-1549 de 2000 la Corte indicó que las omisiones legislativas relativas se estructuran “en aquellos casos en los cuales el legislador ha regulado de manera insuficiente o incompleta un mandato constitucional; o cuando de dicha insuficiencia de regulación (omisión de una condición o un ingrediente que de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella)¹⁰ o incompleta reglamentación, conduce a la violación del derecho a la igualdad.”

11 En la sentencia C-185 de 2002 esta Corporación mencionó los factores que habrían de ser tenidos en cuenta al examinar si se configuraba o no una omisión legislativa: “Ahora bien, para efectos de proceder al examen de constitucionalidad de una disposición jurídica, por haber incurrido el Congreso en omisión legislativa relativa, la Corte ha considerado necesario el cumplimiento de ciertas condiciones, a saber: (i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.”

12 Sobre ello puede examinarse la sentencia C-259 de 2009.

13 En la sentencia C-154 de 2002 la Corte aludió al criterio de comparación señalando: “El principio constitucional de igualdad, y el derecho subjetivo que de él se deriva, imponen al legislador dar un trato igual a las situaciones iguales y desigual a las diferentes. Para determinar si dos sujetos están en la misma situación, de manera que deban recibir un mismo trato jurídico, es necesario establecer un patrón de igualdad o criterio de comparación, es decir un referente valorativo en relación con el cual se lleva a cabo el juicio de igualdad. El patrón de igualdad o criterio de comparación responde a la pregunta, ¿igualdad frente a qué?”. De manera precisa en la sentencia C-1191 de 2001 la Corte se refirió al criterio para determinar si existen o no diferencias entre los sujetos, grupos o supuestos comparados: “Conforme a lo anterior, para precisar si el trato diferente a dos grupos de situaciones o personas desconoce o no la igualdad es necesario establecer un criterio o tertium comparationis a partir del cual se pueda determinar si las situaciones o las personas son o no iguales. Ahora bien, es obvio que ese criterio no puede ser arbitrario sino que debe ser relevante, de acuerdo a la finalidad misma que persigue el trato normativo que se analiza. Así, no podría, por ejemplo, Juan alegar que se violó la igualdad porque él fue condenado penalmente, mientras que Pedro no, y ambos son deportistas, pues es obvio que esa identidad entre ellos en ese aspecto, no es relevante para determinar si se les debe imponer o no sanción criminal. Igualmente, no podría exigir Pedro que se le dejara votar en Colombia como Juan, alegando que ambos son deportistas, por lo cual tienen los mismos derechos, pues lo relevante en este caso es que sólo uno de ellos es nacional colombiano, y por eso bien puede el ordenamiento restringirle al otro el derecho al voto.” En la sentencia C-741 de 2003 la Corte destacó la importancia de la identificación del criterio de comparación en los casos en que se examinan problemas de igualdad. Dijo entonces: “La identificación del criterio de comparación (...) sirve para examinar si la clasificación del legislador agrupa realmente a personas diferentes a la luz de la norma acusada, en otras palabras, si las clases fueron racionalmente configuradas o si lo fueron caprichosamente. La racionalidad de la medida diferenciadora obedece al grado de acierto en incluir a todas las personas similarmente situadas para los fines de la ley. Así, la determinación de si dos grupos son comparables depende de su situación vista a la luz de los fines de la norma.”

14 Conforme al artículo 6 del Decreto 1050 de 1968 este tipo de entidades eran “organismos creados por la ley, o autorizados por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características: a) Personería jurídica (...) b) Autonomía administrativa (...) y c) Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.”

15 El artículo 8 del Decreto 1050 de 1968 disponía que tal clase de sociedades eran “organismos constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, creados por la ley o autorizados por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagre la ley.”

16 Es importante señalar que en los niveles departamental y municipal también se preveía la existencia de empresas industriales y comerciales del estado así como sociedades de economía mixta. Ello se constata en algunas de las disposiciones contenidas en el Decreto 1222 de 1986 y en el Decreto 1333 del mismo año.

17 Es importante señalar que, al menos desde la perspectiva del derecho a probar, la restricción a la eficacia probatoria de la confesión no es objeto de pronunciamiento por parte de la Corte en la presente oportunidad.

18 En la sentencia T-264 de 2009 la Corte advirtió sobre el particular: “En síntesis, el decreto oficioso de pruebas, en materia civil, no es una atribución o facultad potestativa del juez: es un verdadero deber legal. En efecto, el funcionario deberá decretar pruebas oficiosamente siempre que, a partir de los hechos narrados por las partes y de los medios de prueba que estas pretendan hacer valer, surja en el funcionario la necesidad de esclarecer espacios oscuros de la controversia; cuando la ley le marque un claro derrotero a seguir; o cuando existan fundadas razones para considerar que su inactividad puede apartar su decisión del sendero de la justicia material. Como lo ha expresado la Corte Suprema de Justicia, la facultad oficiosa del juez, deviene en un deber derivado de su papel como director del proceso y de su compromiso por hallar la verdad como presupuesto de la justicia, especialmente, si se toma en cuenta que la ley no impuso límites materiales al decreto de pruebas por parte del juez, como sí ocurre en el caso de las partes.”

19 En la sentencia C-1266 de 2005 la Corte se refirió a ello indicando: “No se trata, entonces, simplemente de un no hacer sino que consiste en un no hacer algo normativamente predeterminado, se requiere por lo tanto la existencia de un deber jurídico de legislar respecto del cual la conducta pasiva del legislador resulta constitucionalmente incompatible para que ésta pudiera ser calificada de omisión o inactividad legislativa, en otro supuesto se trataría de una conducta jurídicamente irrelevante, meramente política, que no infringe los límites normativos que circunscriben el ejercicio del poder legislativo (...)”.

20 Incluso la jurisprudencia constitucional ha intentado establecer diferentes niveles de una deficiencia regulatoria a fin de establecer cuál es la solución específica que debe adoptar la Corte Constitucional. En la sentencia C-619 de 2011 advirtió: “(...) Por ello, en una omisión la deficiencia en la regulación de un asunto puede conllevar distintos grados, y de este modo la

competencia de la Corte para llenar el vacío surgido de la omisión dependerá de dicho grado. Si la deficiencia es mínima, el juez de control de constitucionalidad no sólo tiene la competencia, sino el deber de integrar aquello que el legislador obvió. Si la deficiencia no es mínima pero tampoco total (deficiencia media), se deberá sopesar la necesidad de llenar el vacío con la imposibilidad de la Corte de usurpar competencias establecidas por la Carta en cabeza del legislador. Esto es, que incluso ante una omisión legislativa relativa es posible que la Corte carezca de competencia para integrar el elemento ausente. Si la deficiencia es total la Corte deberá instar al legislador para que desarrolle la regulación pertinente.”

21 Una razón similar se emplea en aquellos eventos en los que debe elegirse entre una sentencia integradora y una sentencia de inexecutable diferida. En esos casos una de las razones determinantes para optar por una u otra modalidad consiste en la mayor o menor amplitud del margen de regulación. En la sentencia C-141 de 2001 explicó: “En anterior oportunidad (...), esta Corte concluyó que aunque no existen reglas simples al respecto, el punto decisivo es el siguiente: si el mantenimiento de la disposición inconstitucional no es particularmente lesivo de los valores superiores, y el legislador goza de múltiples opciones de regulación de la materia, entonces es preferible otorgar un plazo prudencial al Congreso para que corrija la situación inconstitucional, ya que en tal evento, una sentencia integradora afecta desproporcionadamente el principio democrático (CP art 3º) pues el tribunal constitucional estaría limitando la libertad de configuración del Legislador. Por el contrario, es deseable una sentencia integradora en aquellas situaciones en donde la Constitución impone una solución clara a un determinado asunto, o es imposible mantener en el ordenamiento la disposición acusada sin causar un grave perjuicio a los valores constitucionales.” (Negrillas no hacen parte del texto original).

{p}