

Sentencia C-536/16

POSIBILIDAD DE MEDIDAS CAUTELARES DURANTE PRACTICA DE PRUEBAS EXTRAPROCESALES-Inhibición para decidir de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL DERECHO A LA IGUALDAD-Exigencias adicionales

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VIOLACION DEL MANDATO DE TRATO IGUAL-Requerimientos particulares

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VIOLACION DEL MANDATO DE TRATO DIFERENTE-Requerimientos particulares

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia rogada

Referencia: Expediente D-11261

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 589 de la Ley 1564 de 2012 “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

Actor: Luisa Fernanda Sánchez Restrepo

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., cinco (5) de octubre de dos mil dieciséis (2016)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana Luisa Fernanda Sánchez Restrepo, solicita a la Corte que declare la inexequibilidad del artículo 589 de la Ley 1564

de 2012 “*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*”.

A. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el artículo cuya inexecutable se pretende:

LEY 1564 DE 2012

(julio 12)

Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 589. Medidas cautelares en la práctica de pruebas extraprocerales. En los asuntos relacionados con violaciones a la propiedad intelectual, la competencia desleal y en los demás en que expresamente una ley especial permita la práctica de medidas cautelares extraprocerales, estas podrán solicitarse, decretarse y practicarse en el curso de una prueba extraprocera.

El juez las decretará cuando el peticionario acredite el cumplimiento de los requisitos exigidos por dicha ley.

Si para la práctica de la medida cautelar la ley exige prestar caución, el juez inmediatamente fijará su monto y esta deberá prestarse después de la diligencia en el término que el juez indique, que no podrá exceder del establecido por la ley para la iniciación del respectivo proceso. Si la caución no se constituye oportunamente, el solicitante deberá pagar los daños y perjuicios que se hubieren causado, multa de hasta cien salarios mínimos legales mensuales vigentes (100 smlmv), y la medida cautelar se levantará. Mientras no sea prestada la caución, el solicitante no podrá desistir de la medida cautelar, salvo que el perjudicado con la misma lo acepte.

Parágrafo. Las pruebas extraprocerales y las medidas cautelares extraprocerales practicadas ante quien ejerce funciones jurisdiccionales podrán hacerse valer ante cualquier otra autoridad o particular con funciones jurisdiccionales.

B. LA DEMANDA

La demandante solicita a este tribunal que declare la inexecutable del artículo 589 de la Ley 1564 de 2012, por considerar que vulnera el artículo 13 de la Constitución. Al respecto indica que la norma demandada “*(...) establece un privilegio procesal en los casos donde soliciten medidas anticipadas o extraprocerales en asuntos relacionados con violaciones a la propiedad*

intelectual y la competencia desleal". Dicho privilegio consiste en que según la regulación acusada, el solicitante de pruebas anticipadas en ese tipo de materias se encuentra autorizado para solicitar *"el decreto y práctica de unas medidas cautelares respecto de los asuntos que se comprueben en la práctica de dicha prueba anticipada"*. En adición a ello la norma permite, como "plus adicional", *"prestar la caución fijada, con posterioridad a la práctica de las medidas cautelares, única en la materia, como que para la práctica de cualquier medida cautelar anticipada, se requiere prestar caución previa."*

Según la acusación *"[a]unque, la norma señala adicionalmente, que también se goza de ese privilegio procesal, en los demás asuntos, en que expresamente una ley especial permita la práctica de medidas cautelares extraprocesales, se puede concluir que no existen esos demás casos, por lo menos en forma expresa, salvo el descrito en el artículo 247 de la Ley 23 de 1982"*. De acuerdo con el cargo planteado *"los beneficiarios del privilegio procesal que consagra el texto censurado, son los titulares de derechos de autor y derechos conexos; los titulares de propiedad industrial y los obtentores de variedades vegetales, cuya propiedad esté afectada por alguna violación a sus prerrogativas"*.

Teniendo en cuenta lo anterior, la demandante argumenta que *"[l]a norma censurada, resulta violatoria del derecho fundamental a la igualdad, por cuanto excluye de los efectos de la misma a quienes no detenten derechos patrimoniales de autor, patrimoniales conexos, de obtenciones vegetales o de propiedad industrial"*. Se trata entonces de una norma desproporcionada si se tiene en cuenta que también la propiedad material se encuentra constitucionalmente asegurada. Igualmente, la norma excluye de esta posibilidad *"a todas las personas que puedan acceder a los servicios estatales de justicia, con intereses distintos a proteger la propiedad intelectual, es decir, a la gran mayoría de personas del país"*.

C. INTERVENCIONES

1. Intervenciones oficiales

a. Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho¹ interviene con el fin de solicitar que se declare la exequibilidad de la norma demandada.

La medida cautelar prevista en la disposición acusada procede si (i) se está tramitando una prueba extraprocesal, (ii) está autorizada por una disposición especial y (iii) se acredita el cumplimiento de las condiciones previstas en la ley para su decreto. De los antecedentes del Código General del Proceso, se desprende una ampliación de las posibilidades de practicar medidas cautelares extraprocesales en materias relacionadas con los consumidores y la propiedad intelectual, lo que se encuentra en plena consonancia *"con la agilidad y economía que se quiso imprimir al proceso judicial"* y, adicionalmente resulta

¹ Fernando Arévalo Carrascal actúa en nombre y representación de la entidad interviniente.

consecuente “*con la tutela judicial efectiva, pilar fundamental del Estado Social de Derecho*”.

La disposición cuestionada se encuentra comprendida por la libertad de configuración asignada al Congreso -reconocida en la sentencia C-451 de 2015- en materia de regulación de recursos o medidas para asegurar la efectividad de las decisiones judiciales y la protección de los derechos. La norma que se acusa no excluye la posibilidad de que en otras leyes se reconozca la práctica de medidas cautelares extraprocesales. Cabe además advertir que en los casos en los que se hay dispuesto la procedencia de las medidas cautelares ello “*se justifica en el impacto social que generan tales transgresiones que trascienden el interés particular, lo cual justifica su diferenciación y exigencia que sea una ley especial la facultad procesal a la cual hace referencia la norma impugnada*”. En adición a ello “*esta medida resulta razonable constitucionalmente en cuanto la finalidad de la misma no solo es la celeridad en la protección y definición de los derechos en conflicto, sino la garantía de tutela judicial efectiva, lo cual resulta acorde con los principios, derechos y valores consagrados en la Constitución Política*”.

b. Superintendencia de Industria y Comercio

La Superintendencia de Industria y Comercio² interviene con el fin de solicitar que se declare la exequibilidad de la norma demandada.

Tal y como ha sido reconocido en la jurisprudencia constitucional, por ejemplo en la sentencia C-203 de 2011, el legislador tiene un muy amplio margen de configuración para adoptar normas de naturaleza procesal. El límite de ello se encuentra en “*la afectación frente a derechos constitucionales de las partes, entendido esto como la creación de desequilibrios entre los extremos de las relaciones procesal (sic) y no como pretende hacerlo ver el demandante diferencias entre el trato procesal que se da en distintas materias*”. Conforme a ello “*el estudio del principio de igualdad a que hace referencia el demandante, desde la perspectiva de la libertad de configuración del legislador, se traduce en no crear situaciones desproporcionadas entre las partes de la relación procesal, y no, en una prohibición de crear trámites o etapas propios o exclusivos para ciertas temáticas, pues de otra forma se desconocería la especialidad propia de cada materia*”.

El trato diferente cuestionado encuentra fundamento en la libertad de configuración de la que es titular el Congreso. Se trata de una regulación de supuestos fácticos diferenciados, sin que ello implique la creación de situaciones desequilibradas en favor de las partes que se vinculan a la relación procesal. La situación prevista en el artículo 589 acusado tiene unos rasgos particulares que se relacionan con los efectos de la violación de los derechos así como con el carácter técnico de los asuntos que allí se debaten. Cabe además advertir, que la

² Neyireth Briceño Ramírez participa como Coordinadora del Grupo de Gestión Judicial de la entidad interviniente.

misma norma prevé la posibilidad de ampliar los supuestos a los que resultan aplicables las reglas de la referida disposición.

Es necesario insistir que las materias a las que alude la norma que se impugna revisten ciertas particularidades que justifican un tratamiento especial. En efecto, dichos procesos (i) tienen una reglamentación particular, (ii) para su trámite se han asignado funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas y (iii) su desarrollo envuelve problemas relacionados con el amparo de los derechos de los consumidores. Igualmente es claro que las disputas relativas a la competencia desleal se vinculan con el derecho colectivo a la libre competencia reconocido por la Constitución. En esta misma materia, debe considerarse que los actos que suponen competencia desleal derivan en ventajas competitivas injustificadas, que imponen la adopción de medidas encaminadas a hacer cesar la infracción correspondiente, lo que supone además beneficios generales en la economía y en el mercado. Consideraciones análogas pueden realizarse en materia de protección de la propiedad industrial si se tiene en cuenta que su régimen no solo tiene carácter supranacional, sino que las violaciones marcarias pueden tener como efecto, por ejemplo, la confusión del consumidor.

2. Intervenciones académicas

a. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal³ interviene con el fin de solicitar que se declare la exequibilidad de la norma demandada.

La disposición acusada constituye una excepción a la regla general según la cual sin proceso no hay cautelas. Ello se ha previsto en asuntos de competencia desleal y propiedad intelectual así como con las cautelas de guarda y oposición de sellos, embargo y secuestro que se permiten antes de la demanda de sucesión, según lo prescrito en los artículos 476 y 480 del Código General del Proceso. Estas medidas extraprocesales se encontraban ya contempladas en el artículo 31 de la Ley 256 de 1996, así como en los artículos 245 y 247 de la Decisión 486 de 2000 de la Comunidad Andina. La novedad en la Ley 1564 de 2012 consistió en permitir al interesado “*aprovecharse de la prueba anticipada para nutrir la cautela apropiada, sin tener que hacer dos peticiones extraprocesales, pues basta con una a la cual se atrae la otra (...)*”. En adición a ello, la disposición acusada debe interpretarse conjuntamente con el artículo 23 del mismo Estatuto de manera que se entienda que la subsistencia de la cautela depende de la presentación de la demanda dentro de los veinte días siguientes al momento en que fue practicada, término durante el cual deberá también prestarse la caución correspondiente.

La norma, lejos de vulnerar el derecho a la igualdad, constituye un desarrollo de las disposiciones que amparan la libre y leal competencia así como la propiedad intelectual. Igualmente resultaría desproporcionado generalizar las cautelas

³ Participa como representante de dicho Instituto el Dr. Jorge Forero Silva.

extraprocesales. Ello no se opone a que desde la presentación de la demanda, se solicite la práctica de cautelas, incluso innominadas, tal y como ello se prevé en el artículo 590 del Código General del Proceso.

b. Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado de Colombia⁴ interviene con el fin de solicitar que se declare la exequibilidad de la disposición demandada.

No se puede acusar por violación de igualdad el artículo 589 del Código General del Proceso, dado que no es dicha disposición la que permite las medidas cautelares extraprocesales, sino las normas especiales en las que se prevea su decreto y práctica. Ello es así puesto que tal artículo establece que será posible en los asuntos en los cuales expresamente una ley lo permita. Considerando el carácter particular de esta posibilidad, el juez no podrá decretar tal tipo de medidas, en tanto únicamente será procedente desde la presentación de la demanda, según lo prescribe el artículo 590 del Código General del Proceso.

En relación con la regulación de los procedimientos la Corte Constitucional le ha reconocido al Congreso un amplio margen de configuración tal y como se desprende, por ejemplo, de lo indicado en la sentencia C-067 de 2016 en la que este Tribunal se ocupó de analizar el juramento estimatorio. La regulación examinada en esta ocasión *“resulta acorde con el objetivo o la finalidad de la interpretación de las normas procesales (art. 11 CGP) según el cual el propósito de las normas adjetivas es lograr la efectividad de los derechos reconocidos en la ley sustancial, lo cual es concordante con el hecho que en los eventos donde se pueden decretar medidas cautelares previas o extraprocesales es porque existe una ley sustancial especial y específica que así lo permite.”* Adicionalmente, no se opone a la carta prever que la caución deberá ser prestada con posterioridad a la práctica de la medida cautelar dado que ella es decretada en el curso de la práctica probatoria extraprocesal y, en todo caso, en el plazo que el juez señale.

c. Universidad Javeriana de Bogotá

La Universidad Javeriana de Bogotá⁵ interviene con el fin de solicitar que se declare la exequibilidad de la norma demandada. Para el efecto, presenta las mismas razones expuestas en el concepto aportado en representación del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

d. Universidad Nacional de Colombia

La Universidad Nacional de Colombia⁶ interviene con el fin de solicitar que se declare la exequibilidad de la norma demandada.

⁴ En calidad de profesor adscrito al Departamento de Derecho Procesal Civil de dicha Universidad participa el Dr. Grégory de Jesús Torregrosa Rebolledo.

⁵ Participa como representante de dicha Universidad el Dr. Jorge Forero Silva.

⁶ Participa en su condición de Vicedecano Académico de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, el Dr. Andrés Abel Rodríguez Villabona,

La propiedad intelectual ampara las nuevas u originales creaciones del intelecto y, por su naturaleza *“ha dado lugar a una nueva categoría de derechos subjetivos (...)”*. Ello se refleja también en el modo especial de adquirir estos derechos intelectuales y en los medios establecidos para su protección. De acuerdo con tal circunstancia, el particular objeto protegido por estos derechos justifica las medidas cautelares reguladas en el artículo 589 acusado *“pues de lo contrario la prueba de la violación del derecho de exclusividad del que goza el titular de la Propiedad Intelectual por mandato legal, sería de las que la jurisprudencia y la doctrina califican de “diabólica”, imposible de obtener o restablecer.”*

Es posible pensar en la hipótesis de reproducción de una obra amparada por los derechos de autor. En estos casos, la identificación de la imprenta ilegal o el copiator solo es posible mediante una prueba extraprocesal. Así las cosas *“[I]a sola notificación de que se va a realizar tal diligencia, evaporaría la prueba y a renglón seguido la medida cautelar se impone porque caso contrario, se estaría tolerando la ilegal vulneración de los derechos intelectuales (...)”*. Cabe además advertir que la situación resultaría mucho más dramática en lo que se refiere a la competencia desleal.

3. Intervenciones ciudadanas

a. José Fernando Sandoval Gutiérrez

El ciudadano José Fernando Sandoval Gutiérrez, interviene ante la Corte Constitucional con el fin de solicitar que se declare la exequibilidad de la norma demandada.

La disposición acusada constituye una excepción a la regla general, establecida en el artículo 590 del Código, conforme a la cual las medidas cautelares podrán ser solicitadas desde la presentación de la demanda. Para el efecto, ello solo opera en los asuntos de competencia desleal y propiedad intelectual. No procede alegar la violación del derecho a la igualdad dado que *“no es posible extender la prerrogativa del artículo 589 de la ley 1564 de 2012 a todo tipo de materias, en la medida que –insisto– la regla general adjetiva impone que las medidas cautelares pueden solicitarse siempre y cuando se presente la demanda y no antes, y solo por vía de excepción se puede hacer esa solicitud por vía extraprocesal.”* Conforme a lo anterior, la diferenciación tiene origen en una excepción a la regla, de manera que se trata de supuestos diferentes. Cabe además señalar que la disposición *“fue tan previsiva con las posibles violaciones del derecho a la igualdad, que dejó abierta la posibilidad a que en el futuro puedan solicitarse medidas cautelares extraprocesales para materias diferentes a las ya señaladas (...)”*.

b. Asociación Colombiana de la Propiedad Intelectual

La Asociación Colombiana de la Propiedad Intelectual interviene⁷ con el fin de solicitar que se declare la exequibilidad de la norma demandada.

Una de las características de las medidas cautelares es su carácter instrumental respecto de las pretensiones planteadas en un proceso. Su práctica tiene por finalidad *“asegurar o garantizar la eficacia de los derechos objeto de controversia judicial”*. La norma acusada se explica en tanto en ella se prevé la práctica de la medida cautelar cuando surge una prueba extraprocesal que pueda justificarla.

La regulación particular en materia de propiedad intelectual tiene antecedentes históricos muy importantes que evidencian la existencia de leyes especiales. El tratamiento diferente encuentra apoyo en el hecho de que la Dirección Nacional de Derechos de Autor ha destacado que en relación con los procesos relativos a la propiedad intelectual existe lentitud. De acuerdo con tal hecho puede identificarse *“una justificación razonable para un trato diferente al solicitante que pretende hacer valer una prueba extraprocesal buscando proteger un derecho de propiedad inmaterial.”*

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la disposición acusada por ineptitud sustantiva de la demanda.

La impugnación no cumple las condiciones mínimas para la debida formulación de un cargo por violación de la igualdad, tal y como ello ha sido expuesto por ejemplo, en la sentencia C-257 de 2015. La demanda *“se limita a sostener que la disposición acusada establece un trato distinto e injustificable entre los titulares de “derechos patrimoniales de autor, patrimoniales conexos, de obtenciones vegetales o de propiedad industrial” y los titulares de propiedad real, a pesar de que prima facie ambos gozan de la misma protección constitucional”*. Esta línea de argumentación no alcanza para identificar *“la razón por la cual se considera que ese tratamiento diferenciado es irrazonable y desproporcionado, requisito indispensable para provocar un pronunciamiento de fondo sobre el cargo en cuestión (...)”*.

Cabe advertir que *“hace parte de la libertad de configuración legislativa del Congreso de la República disponer en qué casos podría decretarse medidas cautelares en la práctica de pruebas extraprocesales”*. En adición a ello, la demanda no es precisa en la identificación de los casos en los que podría aplicarse la norma demandada, lo que hace imposible identificar los sujetos objeto de comparación.

II. CONSIDERACIONES

⁷ En calidad de Presidente de dicha Asociación interviene Juan Carlos Cuesta Quintero.

A. COMPETENCIA

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, este tribunal es competente para conocer de la presente demanda, por dirigirse contra el artículo 589 de la Ley 1564 de 2012 “*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*”.

B. CUESTIONES PREVIAS

El mandato constitucional de igualdad ante la ley, el control constitucional de violaciones a la igualdad y las exigencias de los cargos de igualdad

2. La Carta Política reconoce y ampara ampliamente la igualdad. En ella se establecen cláusulas generales y específicas que definen los contenidos constitucionalmente asegurados en la materia, como forma de realización del orden político, económico y social justo invocado en el preámbulo. Una de sus manifestaciones más importantes, dirigida a proscribir los privilegios, se encuentra prevista en la primera frase, del primer inciso del artículo 13, al establecer que *todas las personas nacen libres e iguales ante la ley*. Con fundamento en ello, esa misma disposición prohíbe cualquier discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. A tal enunciado se adscribe entonces una prohibición - vinculante para el legislador- de establecer tratos diferenciados entre las personas o grupos de personas, a menos que existan razones suficientes para ello.

Este punto de partida, ampliamente reconocido en la jurisprudencia de este Tribunal, supone que existe una preferencia *prima facie* a favor de la igualdad y, en esa medida, la constitucionalidad de un trato diverso depende de la posibilidad de argumentar a su favor. Sobre el particular, la sentencia C-022 de 1996 se ocupó de la estructura del mandato de igualdad indicando lo siguiente:

“(...) el principio de igualdad puede ser descompuesto en dos principios parciales, que no son más que la clarificación analítica de la fórmula clásica enunciada y facilitan su aplicación: (...)

- a. “Si no hay ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento igual.”*
- b. “Si hay una razón suficiente para ordenar un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento desigual.”*

Dos consecuencias se desprenden con claridad de esta enunciación del principio de igualdad: en primer lugar, la carga argumentativa está inclinada en favor de la igualdad, pues en todo caso la carga de la prueba pesa sobre quien pretende el establecimiento de un trato diferenciado. En otras palabras, quien establece o pretende establecer un trato discriminatorio, debe justificarlo.

En segundo lugar, el núcleo del principio de igualdad queda establecido en términos de la razón suficiente que justifique el trato desigual. El problema queda concentrado, entonces, en la justificación del trato desigual. El análisis de esta justificación ha sido decantado por esta Corte mediante la aplicación de un “test de razonabilidad” (...), que será enseguida detallado y aplicado al caso concreto”⁸(Las subrayas no hacen parte del texto original).

Tales premisas interpretativas, ampliamente reconocidas en la práctica interpretativa de esta Corte, indican que la validez de un tratamiento legal diferenciado depende de la posibilidad de demostrar (a) que existen diferencias fácticas entre las personas, grupos o supuestos a los cuales la regulación se refiere o (b) que es posible aducir razones constitucionales que permitan u ordenen, a pesar de la similitud, que el legislador introduzca tratos diferenciados.

Es importante advertir, en todo caso, que la Constitución ha establecido en algunos supuestos, mandatos específicos de trato especial tal y como ocurre, por ejemplo, con lo que disponen los incisos segundo y tercero del referido artículo 13 a los que se adscribe la *cláusula de erradicación de las injusticias presentes*⁹. Ello implica que frente a sujetos que se encuentran en situación de debilidad o que han sido discriminados o marginados, se activa una obligación particular de adoptar medidas especiales para asegurar su protección así como la igualdad real y efectiva¹⁰. En esos casos, las premisas de análisis enunciadas anteriormente, pueden sufrir modificaciones dado que, tratándose de este tipo de sujetos existe una carga a favor del trato especial.

3. El control de constitucionalidad de normas impugnadas por desconocer el mandato constitucional de igualdad ante la ley plantea, en general, problemas muy complejos. En efecto, la igualdad es un concepto relacional que, en general y salvo las obligaciones de protección especial, no tiene un contenido unívoco. Su concreción depende, en buena medida, de dar respuesta a preguntas relativas

⁸ Explicando el alcance del mandato de igualdad algunos trabajos han fundamentado este mismo punto de partida. Así, Alexy ha defendido la siguiente fórmula del mandato de trato igual que, a su juicio, favorece una orientación hacia la igualdad: “*Si hay una razón suficiente para ordenar un trato desigual, entonces está ordenado un trato desigual*”. Sostiene que este mandato “*exige que se logre una fundamentación, justo de ese mandato, mientras que la norma de igualdad de trato deja que sea suficiente para el mandato de igualdad de trato el que no se haya logrado una fundamentación del permiso (admisibilidad) de una diferenciación. (...)*”. Concluye indicando que es en tal asimetría en lo que consiste la carga de la argumentación a favor del trato igual: “*La asimetría entre la norma de igualdad de trato y la norma de desigualdad de trato tiene como consecuencia que el principio general de igualdad puede ser interpretado en el sentido de un principio de igualdad (...) que, prima facie, exige un trato igual y solo permite un trato desigual si puede ser justificado con razones contrapuestas*”. Teoría de los Derechos Fundamentales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2da Ed. Madrid, 2007. Págs. 362 y 367.

⁹ Sentencia SU-225 de 1998.

¹⁰ En decisiones posteriores la Corte ha indicado que la obligación de respetar la igualdad puede descomponerse analíticamente en cuatro mandatos: (i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas; (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común; (iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias; y (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes. Sobre el particular se encuentran, entre muchas otras, las sentencias C-114 de 2005, C-896 de 2006, C-1004 de 2007, C-1125 de 2008, C-432 de 2010, C-250 de 2012 y C-657 de 2015.

(i) a los sujetos o grupos que se comparan, (ii) al criterio para determinar si son iguales o diferentes y (iii) al tipo de trato conferido. Así por ejemplo, no es lo mismo el juzgamiento de una disposición que otorga un beneficio a los mayores de determinada edad -excluyendo a los menores-, que el de una norma que prevé el mismo beneficio únicamente para los mayores de dicha edad y que, adicionalmente, pertenezcan a una religión particular. En estos eventos, aunque la medida es análoga –el otorgamiento de un beneficio-, ni los grupos objeto de contraste ni el criterio de comparación elegido para definir el trato, son los mismos –en un caso principalmente la edad y en el otro la religión- suscitándose así problemas constitucionales diversos. Es por ello que este Tribunal, desde sus primeras providencias ha indicado:

“(...) hablar de igualdad o desigualdad, siguiendo alguna variante de la fórmula clásica (como la contenida en el artículo 13 de la Constitución Política), tiene sentido sólo en la medida en que se respondan las siguientes tres preguntas: ¿igualdad entre quiénes?, ¿igualdad en qué?, ¿igualdad con base en qué criterio?. Los sujetos pueden ser todos, muchos o pocos; los bienes a repartir pueden ser derechos, ventajas económicas, cargos, poder, etc.; los criterios pueden ser la necesidad, el mérito, la capacidad, la clase, el esfuerzo, etc. (...)”¹¹.

4. Tomando en consideración el contenido general del mandato de igualdad que se desprende del artículo 13 y los elementos que concurren al momento de analizar su alcance, una acusación por su infracción debe tomar nota de tales elementos. Conforme a lo expuesto en los fundamentos 2) y 3) de esta providencia, existen requerimientos comunes que debe satisfacer cualquier cargo de igualdad y algunos que, considerando el mandato cuya violación se alegue, deben desarrollarse de manera particular. A continuación la Corte se refiere a ellos.

Requerimientos comunes a los cargos de igualdad

5. Cuatro son las exigencias imprescindibles de cualquier acusación por violación de la igualdad. En primer lugar (i) el demandante debe dirigirla en contra de una disposición que establezca, en realidad, un tratamiento diferente o igual a determinadas personas o grupos. Asimismo (ii) deberá identificar los sujetos, grupos o supuestos que deben ser comparados de manera que sea posible establecer con precisión los extremos de la contrastación. Dada la libertad de configuración del Congreso, no basta con identificar uno de los extremos de manera precisa y referir de forma general “todos los demás” o el universo restante. A continuación (iii) la impugnación debe señalar el criterio con fundamento en el cual debe hacerse la comparación o, de otra forma dicho, el rasgo o cualidad que permite afirmar que los elementos comparados son iguales o diferentes según se invoque la violación de los mandatos de trato igual o de trato diferente. Finalmente (iv) existe la obligación de indicar las razones que hacen que el trato diferente o igual -que cuestiona- carece de fundamento en

¹¹ Sentencia C-022 de 1996.

la Carta. Este último requerimiento puede cumplirse de diferentes formas entre las que se encuentra, sin agotarlas, el denominado juicio integrado de igualdad¹².

Requerimientos particulares cuando se alega la violación del *mandato de trato igual*

6. Cuando se invoca la violación del *mandato de trato igual* el demandante debe identificar precisamente los sujetos o grupos que son objeto del trato diferenciado que estima contrario a la Constitución. Luego de ello debe aportar el criterio que, desde una perspectiva fáctica o jurídica hace iguales a los sujetos o grupos. Finalmente, es necesario que presente las razones por las cuales el trato diferente carece de fundamento constitucional. En consideración a la *carga a favor del trato igual*, el demandante tiene una obligación argumentativa relativamente simple, en tanto basta con una enunciación básica de las razones por las cuales las personas o grupos a los que se otorga un trato diferente son iguales y merecen, por ello, el mismo trato.

Debe precisar la Corte, sin embargo, que la argumentación exigible no es siempre uniforme. En efecto, en algunos casos la obligación del demandante se simplifica mucho más, tal y como ocurre con la activación de algunas presunciones de inconstitucionalidad cuando el legislador, por ejemplo, adopta un trato diferenciado empleando una categoría sospechosa, desconociendo un mandato específico de igualdad o afectando el goce de un derecho constitucional fundamental. Por el contrario, cuando se juzga la constitucionalidad de normas adoptadas por un órgano en desarrollo de una competencia constitucional específica o que se refieren a materias de las que la Constitución no se ocupó de manera precisa, las exigencias argumentativas podrían acentuarse puesto que el principio democrático apoya, en principio, el respeto de las decisiones del Congreso. Esta perspectiva se encuentra en la base de la graduación de la intensidad de los juicios de igualdad¹³.

De acuerdo con lo expuesto, si un ciudadano acusa por inconstitucional una hipotética medida legislativa en la que se prevé que los menores de veinte (20) años no pueden practicar un deporte, el demandante deberá (a) indicar la disposición que establece dicho trato, (b) delimitar de forma precisa los grupos objeto de comparación -en el ejemplo propuesto, los mayores de veinte (20) años y los que han superado dicha edad-, (c) indicar del rasgo que permite afirmar que tales grupos deben ser considerados iguales, mostrando -por ejemplo- que la edad es irrelevante para ello o que existe una cualidad más pertinente para hacer la distinción de cara al trato establecido y (d) aportar razones que muestren que no existe una justificación de trato diferente y que dicho trato no se encuentra comprendido por el margen de acción reconocido al Congreso de la República.

En suma, debido a la existencia de una carga a favor de la igualdad, la impugnación por violación del mandato de trato igual debe concentrarse, en

¹² Sobre la evolución del juicio integrado pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-022 de 1996, C-093 de 2001, C-673 de 2001, C-720 de 2007 y SU626 de 2015.

¹³ Sobre el particular pueden consultarse las sentencias C-093 de 2001 y C-673 de 2001.

particular, en mostrar que los sujetos o grupos son iguales de cara al trato que el legislador ha establecido. Ello no implica, en todo caso, que el demandante se encuentre relevado de mostrar porque el trato diferente carece de una justificación constitucionalmente admisible.

Requerimientos particulares cuando se alega la violación del mandato de trato diferente

7. Si lo que se invoca como razón de la violación es la infracción del *mandato de trato diferente*, la formulación del cargo resulta más compleja en tanto el demandante deberá argumentar en contra de la carga a favor del trato igual y, en esa medida, debe esforzarse por demostrar que los sujetos a quienes el legislador les dio el mismo trato, son en verdad diferentes o que, aun considerándolos semejantes, debe ser tratados de manera diversa. De otra forma dicho, es más simple argumentar en contra de un trato diferente, que oponerse a un trato igual.

De acuerdo con ello, si por ejemplo un ciudadano acusa por violación del mandato de trato diferente, una hipotética disposición del legislador que -sin considerar la situación de las personas invidentes- establece un régimen común para la firma de documentos que contengan obligaciones patrimoniales, deberá (a) indicar la disposición que establece el trato equivalente, (b) referir de forma precisa los grupos que deben ser objeto de comparación –en el caso las personas sin dificultades de visión y las personas invidentes- y (c) indicar el rasgo, cualidad o criterio que debe emplearse para efectuar la comparación entre los dos grupos de personas a fin de demostrar que, desde la perspectiva del trato otorgado, deben ser considerados disímiles. Finalmente (d) es necesario que presente argumentos que demuestren que el trato requiere ser diferente y que la Constitución excluye toda posibilidad de un trato igual. En síntesis debe el cargo demostrar que existe *una razón suficiente para ordenar un tratamiento desigual*.

8. Para la Corte, el cumplimiento de las exigencias referidas es imprescindible a efectos de conformar adecuadamente el concepto de la violación. Estos pedidos, en modo alguno, pueden interpretarse como la imposición de una obligación de desarrollar un juicio de igualdad equivalente a aquel que le corresponde adelantar a este Tribunal. Es suficiente que el demandante aporte, en los términos referidos, los elementos de juicio antes identificados. Si bien dependiendo del tipo de mandato que se invoque como violado o la materia a la que se refiera la regulación, la debida formulación de la demanda puede revestir mayor o menor complejidad, la Corte juzga que el cumplimiento de las condiciones fijadas es necesario a fin de evitar, de una parte, que este Tribunal asuma competencias de oficio desconociendo la naturaleza marcadamente rogada del control abstracto y, de otra, que el debate constitucional resulte indeterminado o conjetural.

Estas exigencias, en todo caso, no podrán traducirse en la asignación al demandante de una carga de desarrollar con todo su rigor, el juicio integrado de igualdad. En efecto, el desarrollo detenido y cualificado de cada uno de los pasos de dicho instrumento le corresponde a la Corte y no le puede ser

trasladado al demandante, sin limitar de forma excesiva al ejercicio del derecho político a presentar acciones en defensa de la Constitución (art. 40).

La demanda presentada no cumple las condiciones para propiciar un pronunciamiento de mérito

9. La Corte encuentra que en esta oportunidad la demanda no cumple las condiciones para hacer posible un pronunciamiento de fondo. La demandante invoca la violación del mandato de trato igual y, si bien cumple la exigencia de indicar la disposición que establece el trato diferente, la enunciación de los sujetos o grupos que deberían ser objeto de comparación es indeterminada.

En efecto, la acusación advierte que la disposición cuestionada vulnera el mandato de trato igual dado que prevé que solo en los procesos *relacionados con violaciones a la propiedad intelectual, la competencia desleal* o cuando *expresamente una ley especial lo permita*, puede solicitarse medidas cautelares durante la práctica de pruebas extraprocesales. Ello implica, según la demanda, excluir de dicha posibilidad a todas las personas que tramitan procesos diferentes a los contemplados en la disposición, entre los que se encuentran aquellos encaminados al amparo de la propiedad material. La impugnación propone entonces como elementos a comparar, de una parte, las personas que tramitan los procesos a los que se refiere el artículo acusado y, de otra, el universo de personas que tramitan otro tipo de procesos.

Si tal planteamiento tuviera la capacidad de propiciar un pronunciamiento de fondo, la Corte se enfrentaría a un dilema especialmente complejo de cara a la naturaleza rogada de la acción pública y a la supremacía de la Constitución. Una primera alternativa indicaría que a esta Corporación le corresponde emprender la contrastación de los procesos por violación de propiedad intelectual o competencia desleal con el universo de los demás procesos –relacionados o no con el amparo de la propiedad- a fin de establecer si resultan comparables y, luego de ello, establecer si para cada caso la distinción está justificada. Una actividad interpretativa en semejante dirección, además de improcedente considerando la diversidad de las materias que son objeto de regulación en el Código General del Proceso, supondría reemplazar la labor básica del demandante cuando de cuestionar una norma legislativa se trata.

La segunda opción consistiría en abstenerse de emprender tal análisis y, en su lugar, declarar la exequibilidad simple de la disposición demandada sin considerar que pueden existir procesos comparables que, por tal razón, deban ser regulados de manera equivalente al de aquellos previstos en el artículo 589 del Código General del Proceso. De aceptar tal orientación, la Corte habría renunciado a guardar la integridad y supremacía de la Constitución aceptando, sin saberlo en realidad, eventuales infracciones del mandato de trato igual.

10. Este Tribunal constata que ninguna de estas opciones es constitucionalmente adecuada. Una acusación como la planteada por el demandante solo podría propiciar un pronunciamiento de mérito, al menos por la impugnación por infracción del mandato de trato igual, si (i) identifica de manera precisa el tipo

de procesos que deben ser contrastados, (ii) el criterio específico que explica su similitud y (iii) la razón por la cual deben ser tratados de la misma manera de cara a la regulación de las medidas cautelares extraprocesales. No puede limitarse a invocar genéricamente el universo o el resto de procesos diferentes a los enunciados en la disposición cuestionada pues, de ser ello así, la Corte no podría precisar de manera adecuada la cuestión constitucional a decidir.

Tampoco es posible establecer que el criterio de comparación consista en que se trata de procesos regulados en el Código General del Proceso o que a través de ellos se realice el derecho de acceso a la justicia dado que, de ser así, cualquier tratamiento diferenciado al interior de dicha regulación podría suscitar un juicio de igualdad a pesar de que al legislador, en esta materia, le ha sido reconocido un amplio margen de configuración. Así las cosas, no basta referirse a tales criterios genéricos. Le corresponde al demandante tomar nota de la naturaleza, objeto y trámite procesal a fin de establecer si resulta o no posible proponer la contrastación. Ello no fue hecho en esta oportunidad.

11. En síntesis, la Corte encuentra que en la presente ocasión el demandante no ha cumplido las exigencias mínimas que impone la formulación de un cargo por la violación del mandato de trato igual establecido en el artículo 13 de la Constitución. En consecuencia, procede adoptar una decisión inhibitoria.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo respecto del artículo 589 de la Ley 1564 de 2012 “*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, por ineptitud sustantiva de la demanda.*”

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta

AQUÍLES ARRIETA GÓMEZ
Magistrado (E)

LUIS GULLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con salvamento de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General