Hora 10:20 am

CORTE CONSTITUCIONAL
24 JUN 2013
SECRETARIA GENERAL

Ref. : Corrección de demanda proceso D-9671

HONORABLE
MAGISTRADO
NILSON PINILLA PINILLA
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

Respetado Magistrado:

Protegido por Habeas Data, ciudadano colombiano, identificado como aparece al pie de mi firma, con domicilio en Bogotá D.C., estudiante de la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, en uso de los derechos y deberes ciudadanos consagrados en los artículos 40 numeral 6º y 95 numeral 7º de la Constitución Política, me dirijo a usted para interponer acción pública y demandar por inconstitucionalidad el inciso segundo del artículo 430 de la ley 1564 de 2012, en cuanto vulnera derechos y principios contenidos en la Constitución Política.

Me permito describir esta solicitud de la siguiente manera:

Norma acusada

Transcribo a continuación la norma acusada:

Ley 1564 de 2012, *"Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones"*:

Artículo 430. Mandamiento ejecutivo.

"Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal.

Los requisitos formales del título ejecutivo sólo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo. No se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título que no haya sido planteada por medio de dicho recurso. En consecuencia, los defectos formales del título ejecutivo no podrán reconocerse o declararse por el juez en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante la ejecución, según fuere el caso.

Cuando como consecuencia del recurso de reposición el juez revoque el mandamiento de pago por ausencia de los requisitos del título ejecutivo, el demandante, dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria del auto, podrá presentar demanda ante el juez para que se adelante proceso declarativo dentro del mismo expediente, sin que haya lugar a nuevo reparto. El juez se pronunciará sobre la demanda declarativa y, si la admite, ordenará notificar por estado a quien ya estuviese vinculado en el proceso ejecutivo.

Vencido el plazo previsto en el inciso anterior, la demanda podrá formularse en proceso separado.

De presentarse en tiempo la demanda declarativa, en el nuevo proceso seguirá teniendo vigencia la interrupción de la prescripción y la inoperancia de la caducidad generados en el proceso ejecutivo.

El trámite de la demanda declarativa no impedirá formular y tramitar el incidente de liquidación de perjuicios en contra del demandante, si a ello hubiere lugar".

Normas constitucionales infringidas

Me permito señalar la normatividad constitucional infringida:

- Preámbulo.
- Artículos 2, 4, 13, 83, 89 y 228.

Concepto de la violación

Con el propósito de iniciar la exposición de las razones por las cuales la norma demandada adolece de inconstitucionalidad, se señalan los requisitos formales del título ejecutivo que son establecidos por el artículo 422 de la Ley 1564 de 2012, es decir, el Código General del Proceso:

> *"Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles* ***que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley.*** *La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí*

la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184" (Subrayas fuera del texto original)

En síntesis, los requisitos de forma del título ejecutivo pueden diagramarse de la siguiente manera:

- Debe existir al momento exigir la ejecución de la obligación.
- Debe ser plena prueba, ello implica una autoría intelectual y material del documento por parte del deudor.
- Debe provenir del deudor y, en ese sentido, debe verificarse en el proceso la certeza sobre la persona de quien proviene o emana el título.
- Finalmente, es posible que existan títulos ejecutivos con origen en documentos emanados por determinadas autoridades públicas.

Con este panorama general, deben abordarse las consecuencias en el escenario constitucional de una eventual decisión emitida por un juez a partir de un título ejecutivo que no cumpla con los requisitos enunciados.

En primer lugar, uno de los supuestos que genera mayor discrepancia con la Constitución es el reconocimiento de un título ejecutivo que no provenga del deudor; toda vez que la norma demandada da cabida para que, en el caso en que el juez ignore *a priori* la persona de quien emana el título y libre mandamiento de pago, no pueda corregir o rectificar *a posteriori* su decisión, aun cuando sea evidente una falencia determinante del título y la decisión se avoque a lesionar los derechos de la parte demandada que, si bien tiene un espacio procesal para controvertir los requisitos de forma del título, puede verse impedido para tales fines por distintas circunstancias. En este punto, puede advertirse que el legislador está imponiendo una carga excesiva al demandado, puesto que a comparación de la benevolencia que se le confiere al demandante en sus cargas procesales, el primero está compelido a que el cauce que se le confiera al proceso dependa de su actuación en un margen temporal reducido; por lo tanto, la norma demandada confiere un trato diferenciado en una misma situación de hecho, sin que se perciba una justificación razonable por parte del legislador. De suyo, la norma vulnera directamente el derecho a la igualdad del demandado, precisando que, si bien la igualdad en las normas procesales no puede ser absoluta por razones obvias, es necesario que exista un equilibrio en las cargas procesales de manera que no se impongan excesivamente a ninguna de las partes, en esa dirección afirma la Corte Constitucional:

> *"Como se ha visto, el criterio de igualdad es uno de los elementos relevantes que debe considerar el legislador aún al regular un ámbito de amplio poder configurativo, como son los procedimientos judiciales.*
>
> *Esto en virtud de la jurisprudencia constitucional, que determina la igualdad y dignidad humana como los pilares sobre los que se funda el Estado colombiano[30]. De forma tal que éstos tienen proyección sobre todas las fuentes del Derecho en general.*

De tal suerte, respecto de las instituciones procesales, el principio de igualdad debe regir de manera inequívoca[31].

14. Lo que sí resulta necesario es definir cuál noción de igualdad se aplica en las normas de procedimiento. Esto es, decidir si se trata del principio de igualdad formal o igualdad ante la ley, o si se trata de una igualdad de corte promocional como igualdad material o igualdad de trato, o si por el contrario, como en los demás de los regímenes, rigen todos los significados de igualdad existentes en la Constitución.

La igualdad formal, principio general, dicta que no se distinga entre sujetos y excluye del ordenamiento toda forma de discriminación directa o indirecta[32] (art. 13, inc 1 CP). Este implica el deber del Estado de abstenerse de concebir normas que diseñen, promuevan o ejecuten medidas o interpretaciones del Derecho, que conduzcan a agravar o perpetuar la situación de exclusión, marginación o discriminación de grupos tradicionalmente desventajados en la sociedad[33].

La igualdad material por el contrario opera cuando por las condiciones de los sujetos implicados en la regulación, se torna imperativo discriminar positivamente. Por ejemplo, a través de una compensación transitoria para lograr la igualdad de oportunidades en la entrega de beneficios concretos, o mediante cambios políticamente determinados en la distribución de recursos dentro de la sociedad[34]. Esto, a partir del supuesto de la diferencia, como forma de garantizar condiciones de igualdad real y efectiva, de tener un trato con resultados equiparables por parte de la ley. Es un principio destinado a incluir en el derecho reglas que permitan superar las desigualdades que, de hecho, enfrentan diversos grupos tradicionalmente discriminados o marginados, o las personas que, por diferentes motivos, se encuentran en situación de vulnerabilidad o debilidad manifiesta.

15. La cuestión planteada empero, no se puede resolver sólo a partir de estos conceptos, pues a tales categorías hay que sumar la variable de ser la igualdad también una noción cuyo significado es por una parte relacional, y por otra, relativa.

Se habla de igualdad como concepto relacional[35], en la medida en que su estudio parte de la determinación de una relación, característica o elemento común entre dos situaciones, personas, o grupos poblacionales. Este concepto además funciona a partir de los principios de dar un trato igual a lo igual y un trato desigual a situaciones desiguales[36]. En cuanto a la igualdad como concepto relativo, se refiere a que ninguna situación, persona o grupo son idénticos a otros y, que por tanto, determinar la igualdad y la desigualdad supone siempre un juicio de valor sobre cuál característica o propiedad resulta relevante para establecer el examen de igualdad requerido para las normas procesales[37].

16. El juicio sobre la eventual violación al derecho a la igualdad, o sobre la mejor forma de aplicar este principio, no parte entonces de presupuestos idénticos, ni tampoco de situaciones por completo diferentes, sino que se efectúa en relación con igualdades y desigualdades parciales, a partir de propiedades relevantes desde el punto de vista jurídico-constitucional.

De tal suerte, en los eventos en que concurren tanto igualdades como desigualdades, debe el juez determinar si existen razones suficientes para mantener un trato igual frente a situaciones en alguna medida disímiles, o si existen razones suficientes para establecer un trato distinto entre situaciones con algún grado de similitud.

17. Esto determina que la primera tarea del juez constitucional frente al problema de la igualdad consiste en verificar la existencia de características o criterios de comparación relevantes entre los grupos a ser cotejados, que una vez se establecen, determinen el juicio de igualdad por aplicar[38].

A partir de allí, las razones que resultan legítimas para adoptar tratos diferenciales deben procurar, además, restringir en la menor medida posible, tanto el derecho general a la igualdad, como los demás derechos y principios constitucionales que puedan verse involucrados (afectados, intervenidos) en la norma o medida que dispone de ese tipo de trato. En tal sentido, las medidas deben ser razonables y proporcionales[39], cumpliendo con los requisitos del juicio de igualdad de origen europeo[40] la cual es una herramienta analítica poderosa para la aplicación del principio de igualdad.

18. Por esa razón, la Corte ha expresado que para que un trato diferenciado sea válido a la luz de la Constitución, debe tener un propósito constitucionalmente legítimo, y debe ser proporcional, en el sentido de que no implique afectaciones excesivas a otros propósitos constitucionalmente protegidos. La proporcionalidad[41] del medio se determina, entonces, mediante una evaluación de su "idoneidad para obtener el fin (constitucionalmente legítimo de acuerdo con el principio de razón suficiente); necesidad, en el sentido de que no existan medios alternativos igualmente adecuados o idóneos para la obtención del fin, pero menos restrictivos de los principios afectados; y proporcionalidad en sentido estricto, esto es, que el fin que la efectividad del fin que se persigue se alcance en una medida mayor a la afectación de los principios que sufren restricción, y particularmente, del principio de igualdad[42].

A lo anterior, como se expresó en las sentencias C-093 de 2001 y C-671 de 2001, ante la diversidad de materias sobre las que puede recaer la actuación del Estado, se ha encontrado oportuno incluir en el estudio de la igualdad por parte del juez constitucional, herramientas hermenéuticas de origen estadounidense, que hacen posible realizar escrutinios con diferentes grados de intensidad. Un test cuyo examen se desarrolla mediante tres niveles de intensidad. Con referencia particular a la ley, se ha dicho entonces que (i) por regla general se aplica un control débil o flexible, en el cual el estudio se limita a determinar si la

medida adoptada por el legislador es potencialmente adecuada o idónea para alcanzar un fin que no se encuentra prohibido por la Constitución; (ii) el juicio intermedio se aplica a escenarios en los que la autoridad ha adoptado medidas de diferenciación positiva (acciones afirmativas). En este análisis el examen consiste en determinar que el sacrificio de parte de la población resulte proporcional al beneficio esperado por la medida frente al grupo que se pretende promover; (iii) por último, el examen estricto que se efectúa cuando el legislador, al establecer un trato discriminatorio, parte de categorías sospechosas, como la raza, la orientación sexual o la filiación política. En tal caso, el legislador debe perseguir un fin imperioso, y la medida debe mostrarse como la única adecuada para lograrlo.

19. Sólo definido que se habla de sujetos y de asuntos comparables, y sólo tras la aplicación del test integrado que resulta de la articulación de tales modelos de análisis, se puede determinar si con una norma legal, se ha vulnerado el principio de igualdad constitucional.

Con estos elementos se reconoce que el poder de control del juez constitucional, es inversamente proporcional a la facultad de configuración del legislador reconocida en la materia, como forma de proteger el ámbito de acción del principio democrático en el Estado constitucional, pero también el ámbito iusfundamental de la igualdad que delimita tal principio.

20. En consecuencia, el concepto de igualdad en la configuración de los procesos judiciales, debe primero atender a la cuestión de frente a quiénes y respecto de qué se formula la pregunta. Asunto que podrá plantearse como un problema de igualdad procesal, pero que debe ser precisado en qué tipo de proceso, en qué momento procesal y para qué efectos. Preguntas éstas que pueden aludir a la igualdad en el acceso a la administración de justicia, con las diferencias y distinciones que surjan en cada caso, o a la igualdad como manifestación del debido proceso, entre las partes civiles y laborales, igualdad de armas entre procesado y fiscal, igualdad en el derecho de defensa y contradicción del procesado y de las víctimas. Estas, entre las muchas respuestas que pueden surgir al problema de la igualdad como principio a ser protegido en la configuración legal de los procesos.

Una revisión de los derechos al debido proceso y a la administración de justicia en clave de igualdad, que de todos modos deberá partir de la regla general de la igualdad formal o ante la ley, en la medida en que se trate de una igualdad entre iguales o entre sujetos que merecen igualdad de trato. Pero que también deberá incluir criterios de igualdad material, cuando resulte necesario amparar con discriminaciones positivas determinados sujetos que participan en los procesos o ante el aparato judicial del Estado" (Sentencia C-203/11, M.P. Juan Carlos Henao Pérez) (Subrayas fuera del texto original)

Así mismo, el acceso a la justicia implica una garantía fundamental de las personas en el marco de un Estado social de derecho y con ese presupuesto deben establecerse reglas razonables para acceder a éste servicio. En ese sentido la Corte Constitucional señaló:

> *"..[L]a jurisprudencia de esta Corte ha puntualizado que "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**"* (Sentencia C-123/03, M.P. Álvaro Tafur Galvis) (Subrayas fuera del texto original)

En igual sentido, la misma Corporación precisa:

> *"Ahora bien, la libre configuración legislativa como prerrogativa esencial al constitucionalismo democrático, no está concebida empero como apareció en un principio, bajo la fórmula del Estado de derecho y de la soberanía nacional, para un legibus solutus. Porque el legislador bajo el Estado constitucional, aún con el poder que le es reconocido y que el juez constitucional está llamado a preservar, se encuentra sometido al cumplimiento de los valores y principios constitucionales de la organización político institucional, tales como la dignidad humana, la solidaridad, la prevalencia del interés general, la justicia, la igualdad y el orden justo.*
>
> *De igual modo, debe asegurar la protección ponderada de todos los bienes jurídicos implicados que se ordenan[15], cumpliendo con los principios de proporcionalidad y razonabilidad frente al fin para el cual fueron concebidas[16], con el objeto de asegurar precisamente la primacía del derecho sustancial (art. 228 C.P.), así como el ejercicio más completo posible del derecho de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.), el debido proceso (art. 29 C.P)[17], el cumplimiento del postulado de la buena fe de las actuaciones de los particulares (CP art. 83)[18] y el principio de imparcialidad[19].*
>
> *9. El Legislador no posee entonces una potestad absoluta, ni arbitraria[20], sino que en su ejercicio, para elegir, concebir y desarrollar la ley con la que regula los distintos procesos debe someterse a los límites que impone la Carta[21].*
>
> *10. Para los efectos de garantizar el respeto a tales límites amplios de la potestad legislativa, la jurisprudencia ha decantado una serie de criterios. En la sentencia C-227 de 2009 así se recogieron: "i) que atienda los principios y fines del Estado tales como la justicia y la igualdad entre otros; ii) que vele por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos[22] que en el caso procesal (...) puede implicar derechos como el debido proceso, defensa y acceso*

a la administración de justicia (artículos 13, 29 y 229 C.P.) [23]; iii) que obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas[24] y iv) que permita la realización material de los derechos y del principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (artículo 228 C.P.)[25]".

11. Con base en la aplicación de tales criterios, la Corte ha determinado la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de disposiciones establecidas en la ley.

Ocurrió por ejemplo[26] en el caso de la sentencia C-561 de 2004, donde la Corte determinó la constitucionalidad de una disposición del Código de Procedimiento Civil que señalaba que la nulidad por exceso en el ejercicio de las facultades de las decisiones del juez comisionado, sólo podía ser alegada en el momento de iniciarse la práctica de la diligencia y sólo sería susceptible del recurso de reposición.

Alegado por el demandante el desconocimiento del principio de la doble instancia y la brevedad del término para solicitar la nulidad, la Corte estimó que las excepciones introducidas por el Legislador resultaban constitucionales, en la medida en que se respetaba el derecho constitucional de defensa y la plenitud de las formas de cada juicio[27]. Otro tanto se dijo frente a la validez del término dado para solicitar la nulidad en tanto dicha carga procesal se interpretara y aplicara razonablemente, "en forma tal que, entre otros, (i) se respete plenamente el derecho de defensa en el curso del proceso como tal sin someter su ejercicio a cargas irrazonables, (ii) no se afecte la facultad del juez del proceso de declarar de oficio las nulidades que vicien lo actuado en cualquier momento del trámite, y (iii) se respete, en cualquier caso, la disposición constitucional según la cual "es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso" – puesto que éste mandato expreso del constituyente no puede ser restringido en ningún caso por la ley"[28].

Pero también en la sentencia C-316 de 2001, se declaró inconstitucional la fijación de un monto mínimo exigido como caución prendaria para obtener la libertad condicional, sumado a la eliminación de la caución juratoria. Ello al encontrar la Corte que "la imposición de un requisito económico rígido como criterio para permitir el acceso de los particulares a la administración de justicia va en contra de las preceptivas constitucionales".

A su vez, en la sentencia C-642 de 2002, al carecer de fin legítimo claro, la Corte declaró inexequible la exigencia de presentación personal de la demanda en lo contencioso administrativo, únicamente ante el secretario del Tribunal competente, más aún cuando en otros procesos se permitía que la presentación personal se hiciera ante notario o ante otros secretarios judiciales.

En el mismo sentido, en la Sentencia C-670 de 2004, la Corte estimó contrario al debido proceso, que en el trámite de restitución de inmueble arrendado, los

arrendadores, arrendatarios, codeudores y/o fiadores que tienen el deber de indicar en el contrato la dirección en donde recibirán las notificaciones judiciales y extrajudiciales relacionadas directa o indirectamente con el contrato de arrendamiento, no pudieran alegar ineficacia o indebida notificación sustancial o procesal. Estas fueron las razones aducidas:

"La norma acusada le restringe a las partes de manera absoluta, la posibilidad de invocar faltas o irregularidades de carácter sustancial o procesal que pudieren hacer ineficaces o indebidos los actos de notificación, y que bien podrían dar lugar a la nulidad total o parcial del proceso.(...)

"Así las cosas, en el caso concreto, la medida perseguiría un fin constitucionalmente legítimo, cual es, imprimirle una mayor celeridad a los procesos judiciales de restitución de tenencia del inmueble arrendado. Sin embargo, el medio seleccionado por el legislador para la consecución del mencionado propósito, consistente en hacer nugatorio el ejercicio del derecho de defensa del demandado, en el sentido de despojarlo de toda posibilidad de invocar, en el curso del proceso, cualquier clase de nulidad por ineficacia o indebida notificación sustancial o procesal, resulta ser injustificado, por cuanto bien hubiera podido el legislador elegir un medio igualmente eficaz y que ocasionase un menor traumatismo al ejercicio del derecho fundamental al debido proceso. Así pues, la grave afectación que sufre el ejercicio del derecho de defensa del demandado no se compadece con la consecución de una mayor celeridad procesal". (resaltado sobrepuesto).

En la sentencia C-738 del 2006, atrás referenciada, se estimó que dentro del poder de configuración de los procedimientos y reglas que desarrollan los proceso judiciales, era constitucional imponer una multa al quejoso temerario de acoso laboral, porque en esa medida se contemplaban varios elementos del debido proceso; "a. La conducta sancionada"; "b. La autoridad competente para imponerla"; "c. La cuantía de la multa: "entre medio y tres salarios mínimos legales mensuales"; (...) "e. La destinación de la multa: "entidad pública a que pertenece la autoridad que la impuso".

No obstante, también observó otros elementos contrarios al derecho de defensa. En particular, el procedimiento de cobro de la multa por queja temeraria, donde el legislador había establecido una diferencia de trato que no se hallaba justificada y que además era desproporcionada. Esto, en cuanto el artículo 10° de la Ley 1010 de 2006, estableció que la sanción por acoso laboral podría ser cobrada mediante la jurisdicción coactiva, mientras que para la acusación temeraria, "la ley ha dispuesto un procedimiento de ejecución directa, desprovisto de las garantías propias de la jurisdicción coactiva: el descuento que se efectuará 'sucesivamente de la remuneración que el quejoso devengue, durante los seis (6) meses siguientes a su imposición'".

Por ello se declaró inexequible la forma de cobro de la multa prevista para quien se queja de acoso laboral con temeridad, al hallarse "contraria a la Constitución

Política por establecer un trato diferenciado no justificado de mayor drasticidad - y, por tanto, desproporcionado-, en contra de quien ejecuta una conducta de menor gravedad que la conducta principal, que es el acoso".

Dentro de la misma lógica, se estudió en la sentencia C-545 de 2008, el problema del juicio en única instancia ante la Corte Suprema de Justicia para los congresistas con fuero constitucional previsto en las disposiciones de la ley 906 de 2004. Entonces se determinó que aunque ésta era una regulación sobre la estructura del procedimiento judicial de los aforados, ámbito donde el legislador contaba con un amplio poder de libre configuración, en todo caso debía respetar el principio propio del sistema procesal penal establecido en la Constitución. Se habla de la separación clara entre la etapa de investigación y la de juzgamiento y la distinción entre el juez que participa en una y otra con el objeto de asegurar el respeto del principio de imparcialidad judicial, prevista de manera expresa en el artículo 250 de la C.P., en su redacción proveniente del A.L. No. 3 de 2002.

Por esto, declaró exequible la expresión "Los casos de que trata el numeral 3° del artículo 235 de la Constitución Política continuarán su trámite por la Ley 600 de 2000", contenida en el inciso primero del artículo 533 de la Ley 906 de 2004, con el exhorto para que el legislador estableciera el régimen de separación entre las señaladas funciones de investigación y juzgamiento de los miembros del Congreso, "para las conductas punibles cometidas a partir del 29 de mayo de 2008".

Un último ejemplo valioso para los efectos de ilustrar sobre los límites a las amplias facultades del Legislativo a la hora de regular instituciones procesales y procedimientos específicos, se encuentra en el caso de la sentencia C-520 de 2009. Debía entonces resolver la Corte si resultaba "contrario a los derechos de acceso a la administración de justicia y a la igualdad, que en la jurisdicción contencioso administrativa una norma procesal restrinja el recurso de revisión a las sentencias ejecutoriadas dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia, y excluya tal posibilidad frente a otras sentencias, a pesar de que existan las mismas razones de justicia material que justifican el recurso extraordinario de revisión".

Para tales efectos, primero reiteró la jurisprudencia sobre el ejercicio de la potestad de configuración en materia procesal y los límites constitucionales para su ejercicio, luego revisó brevemente las finalidades que cumple el recurso extraordinario de revisión en general y la jurisprudencia constitucional sobre el mismo. Y con base en lo anterior concluyó que restringir "el recurso extraordinario de revisión en la jurisdicción contencioso administrativa a las sentencias ejecutoriadas dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia, desconoce los derechos a la igualdad y al acceso a la justicia".

Esto porque "la disposición cuestionada niega la posibilidad a quien se ha visto perjudicado con una sentencia fundada en pruebas o hechos fraudulentos o erróneos, de obtener la tutela judicial efectiva". En adición observa que, si bien las causales que dan lugar al recurso extraordinario de revisión en lo contencioso administrativo, "pueden configurarse en cualquier clase de proceso cuya naturaleza permita su ocurrencia", con todo se excluía del recurso de revisión sin justificación constitucional ciertas sentencias. Del mismo modo, se encontró que no resultaba compatible con el derecho a la igualdad y al acceso a la justicia que se exigiera la interposición de un recurso de apelación como condición procesal para acceder al recurso extraordinario de revisión. "Tal exigencia procesal, crea un requisito no establecido en el ordenamiento, que no solo aumenta la carga de trabajo de la jurisdicción contenciosa, encarece de manera innecesaria el acceso a la justicia, sino que desconoce la finalidad por la cual fueron establecidos los recursos extraordinarios, que no es otra que la búsqueda de la verdad material".

Por tanto, dice en tal decisión la Corte, que no existe "un principio de razón suficiente, que justifique que una norma como la acusada, excluya a determinadas sentencias de ser revisadas mediante este recurso extraordinario, a pesar de haberse configurado una de las causales analizadas, y en esa medida resulta contraria al derecho a acceder a la justicia, al derecho a la igualdad y al debido proceso"[29].

12. Es suma, el poder de configuración legislativa está sometido al sistema de valores, principios, y reglas que la Constitución enmarcan sus muchos contenidos posibles. Por tanto, este ejercicio se encuentra sujeto a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, con el propósito de lograr la primacía del derecho substancial y de los derechos fundamentales propios a todo proceso judicial (art. 228, 229, 29, 13, 83).

Por ello, y porque se trata de un poder constitucional, la Corte ha declarado constitucionales restricciones al derecho de contradicción de las partes en el proceso, en la medida en que se respetaban las garantías básicas del derecho constitucional de defensa y la plenitud de las formas de cada juicio, u otras medidas sancionatorias dispuestas ante la actuación judicial, por estar sujetas al principio de legalidad en distintas manifestaciones (tipicidad, competencia, cuantía y destinación de la multa). Y por ello también, es decir porque al mismo tiempo se trata de un poder no absoluto, se ha declarado contrario a la Constitución por desproporcionada, la imposición de un requisito económico rígido como condición para el acceso de los particulares a la administración de justicia o la restricción absoluta del derecho de defensa en determinada actuación. Otro tanto se ha hecho respecto de un requisito formal en la presentación de la demanda, hallado carente de finalidad legítima; y de la manera en que se ordenaba el cobro efectivo de una sanción pecuniaria impuesta en un proceso por ruptura del principio de igualdad; o la restricción para ciertos asuntos sin racionalidad alguna, del uso de un recurso extraordinario". (Sentencia C-203/11, M.P. Juan Carlos Henao Pérez) (Subrayas fuera del texto original)

Con base en los citados apartados, se puede afirmar que la disposición demandada no persigue las finalidades que el legislador debe tener en cuenta a la hora de establecer cargas procesales, puesto que como se explicó anteriormente la norma crea un escenario en el cual puede presentarse un daño o perjuicio directo a los intereses del demandado que puede ser obligado a ejecutar una obligación en la que no se tenga certeza sobre su procedencia u origen.

De otro lado, la norma demandada propicia un espacio para que la administración de justicia se utilice para fraudes a terceros; pues si la parte demandada dejó cerrar la oportunidad procesal para controvertir los requisitos de forma del título (en este caso el único espacio es interponer recurso de reposición contra el mandamiento de pago) el juez está obligado a seguir adelante con la ejecución de la obligación, aun cuando él mismo pueda llegar a tener certeza posteriormente sobre las deficiencias del título. Por tanto, se auspicia a que terceros puedan demandar la ejecución de obligaciones inexistentes con el fin de lesionar intereses de terceros. Debe así mismo considerarse que el juez no es infalible y a partir de esa connotación puede errar alguna de sus decisiones en un proceso. Así, una correcta disposición debería permitir al juez controlar la legalidad del proceso y corregir las decisiones que haya adoptado erradamente, tal como se establecía en el artículo 29 de la ley 1395 de 2010 de la siguiente manera:

> *"Los requisitos formales del título ejecutivo solo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento de pago. Con posterioridad,* ***no se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título, sin perjuicio del control oficioso de legalidad"***

Al referirse el control de legalidad sobre el título ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del primero de julio de dos mil ocho de ponencia del magistrado Pedro Octavio Munar Cadena, señaló lo siguiente:

> *"…[C]ualquiera que fuere la procedencia del título ejecutivo el juez, aún de oficio ejerce el control porque constituye nada más y nada menos, que un requisito que debe cumplirse desde la demanda[.] De manera que* ***el hecho de que la parte ejecutada no cuestione el documento que se aduce como título ejecutivo, no exime al juez de un análisis minucioso sobre su aptitud para dar cauce a la vía ejecutiva.*** *Y, con mayor rigor se debe ejercer el control minucioso sobre la posibilidad de la apertura de la vía ejecutiva por el juez de segunda instancia quien en virtud del recurso de apelación, debe volver nuevamente sobre tal análisis"* (Subrayas fuera del texto original)

En lo expuesto por la Corte Suprema, se rescata la relevancia que dicha Corporación le impregna al control de legalidad, pues éste comporta una garantía fundamental para la legítima confianza que las personas tienen frente a las decisiones de la administración de justicia en el marco de un Estado social de derecho. En ese orden de ideas, la norma demandada limita la actividad judicial, pues impide al juez realizar un control de

legalidad en el que ausculte los requisitos de forma del título ejecutivo que haya podido obviar en un primer análisis, lo cual es provocador de decisiones contrarias a derecho que, sin duda no garantizan seguridad jurídica a los ciudadanos y atan a los jueces a mantener en el ordenamiento jurídico dichas decisiones contrarias a éste.

Por otra parte, el preámbulo de la Constitución establece que una de las finalidades del Estado es la protección y garantía de la justicia. En este sentido, las disposiciones que éste expida deben estar en concordancia con este precepto superior. La norma demandada es propiciadora de decisiones judiciales que contrarían el orden jurídico del país, pues en el entendido que se presente un reconocimiento de un título ejecutivo sin el lleno de requisitos formales, el juez, a pesar de que pueda conocer las inconsistencias de su primera decisión (librar mandamiento de pago), estaría obligado a reconocer dicho título (siguiendo adelante con la ejecución de la obligación) lesionando directamente derechos subjetivos de las personas involucradas y, por ende, vulnerando ese deber de garantía de un orden justo, que se encuentra en cabeza de todas las ramas del poder público. En esa vía, la Corte Constitucional, en sentencia C-037/96 con ponencia del magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, señaló una serie de principios que rigen la actividad de la administración de justicia:

> *"Uno de los presupuestos esenciales de todo Estado, y en especial del Estado social de derecho, es el de contar con una debida administración de justicia. A través de ella, se protegen y se hacen efectivos los derechos, las libertades y las garantías de la población entera, y se definen igualmente las obligaciones y los deberes que le asisten a la administración y a los asociados. Se trata, como bien lo anota la disposición que se revisa, del compromiso general en alcanzar la convivencia social y pacífica, de mantener la concordia nacional y de asegurar la integridad de un orden político, económico y social justo. Para el logro de esos cometidos, no sobra aclararlo, resulta indispensable la colaboración y la confianza de los particulares en sus instituciones y, por lo mismo, la demostración de parte de éstas de que pueden estar a la altura de su grave compromiso con la sociedad. Así,* ***en lo que atañe a la administración de justicia, cada vez se reclama con mayor ahínco una justicia seria, eficiente y eficaz en la que el juez abandone su papel estático, como simple observador y mediador dentro del tráfico jurídico, y se convierta en un partícipe más de las relaciones diarias de forma tal que sus fallos no sólo sean debidamente sustentados desde una perspectiva jurídica, sino que, además, respondan a un conocimiento real de las situaciones que le corresponde resolver***" (Subrayas fuera del texto original)

De otro lado, es una finalidad del Estado la protección de los derechos de las personas cobijadas por su autoridad. Por lo tanto, una herramienta principal para esa protección es una actividad judicial cimentada en decisiones judiciales que respeten la integridad y seguridad del ordenamiento jurídico. Así, la obligación que se impone al juez de decidir sobre el título ejecutivo sin auscultar profundamente su veracidad dentro de un proceso

judicial, conlleva a que no se consigan las finalidades que pretende el Estado a partir de la Constitución Política.

Ahora bien, otra premisa importante es el deber que impone la Constitución en su artículo 83 a las autoridades públicas: *"Las actuaciones de los particulares y **de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe**, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas"* Subrayas fuera del texto original). En este sentido, sus actuaciones deben ceñirse a los postulados de la buena fe; por tanto, si el juez conoce las falencias del título ejecutivo y, a pesar de ello, se encuentra obligado a adelantar la ejecución, es consciente de las inconsistencias jurídicas dentro del proceso y, por consiguiente, la decisión que se tome con esos presupuestos se abocará a estar viciada de mala fe, pues ,se reitera que él puede conocer de falencias que haya obviado en un primer análisis del título y posteriormente no podrá enmendar su decisión en el curso del proceso.

El artículo 89 de la Constitución, señala la obligación para el legislador de expedir disposiciones normativas que persigan la protección de los derechos de las personas: *"Además de los consagrados en los artículos anteriores, la ley establecerá los demás recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas"*. A partir de lo referido a través de estas líneas, puede advertirse que la norma demandada no persigue los fines prescritos en la Carta Política.

Finalmente, el artículo 228 de la Constitución, señala la importancia de la independencia de la administración de justicia: *"La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo"*. Tal como se señaló anteriormente, la norma demandada impide una actuación eficaz del juez, pues lo obliga a mantener en el escenario jurídico decisiones contrarias a derecho, y por ende, se encuentra limitado sustancialmente a la hora de adoptar las medidas necesarias con el fin de garantizar una efectiva concreción de los derechos de las personas en el escenario judicial. Por lo tanto, junto a la limitación a la actividad judicial se lesiona igualmente a las personas el efectivo derecho a acceder a la justicia, en cuanto no se garantiza al demandado un proceso que se dirija a una conclusión justa si se avala un título ejecutivo que no cumple con los requisitos de forma. En ese orden de ideas señala la Corte Constitucional:

> *"De lo anterior se concluye entonces que el legislador al configurar las formas, los términos, los derechos, las cargas y obligaciones procesales o en definitiva, las características de cada juicio, así como los incidentes y los recursos, en definitiva lo que concreta son los alcances y restricciones del derecho de acceso a la administración de justicia. Un derecho fundamental que hace parte de las garantías esenciales en los Estados de derecho y sociales de derecho, tanto por ser la base para el ejercicio del derecho al debido proceso, como también por*

*representar un instrumento constitucional para realizar la convivencia pacífica. Un derecho que supone, como todos los derechos, posiciones jurídicas de derecho de diversa índole, incluido el de igualdad ante la ley procesal o en su caso el de igualdad de trato, pero también deberes y responsabilidades, como forma de hacer compatible su ejercicio con la realización de otros bienes jurídicos relacionados (administración de justicia con eficiencia, celeridad, imparcialidad, **prevalencia del derecho sustancial**)".* (Sentencia C-203/11, M.P. Juan Carlos Henao Pérez) (Subrayas fuera del texto original)

Competencia de la Corte Constitucional

Conforme a los artículos 241 de la Constitucional Política y 43 de la Ley 270 de 1996, corresponde a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, y con tal fin, cumplirá la función de "Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación".

Por su parte, el Decreto Legislativo 2067 de 1991 establece el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

Son ustedes, entonces, competentes. Honorables Magistrados, para conocer y fallar sobre esta demanda.

Notificaciones

Protegido por Habeas Data

De los Honorables Magistrados,

Protegido por Habeas Data