Universidad Externado de Colombia
DEPARTAMENTO DE DERECHO PROCESAL
Calle 12 n.º 1 17 este bloque A piso 2
(57-1) 342 9900 / 342 0288 ext 1133
telefax (57 1) 342 0288 ext 1132
dprocesal@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co
Bogotá - Colombia

Señores
Magistrados Corte Constitucional
Ponente: Dr. ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
E. S. D

CONSTITUCIONAL
02 AGO 2019
SECRETARIA GENERAL

Radicación: D-13264.
Referencia: Demanda de Inconstitucionalidad contra el artículo 121 de la Ley 1564 de 2012.
Asunto: Intervención del Departamento de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia.

JUAN CARLOS NAIZIR SISTAC, en mi condición de ciudadano en ejercicio y como Docente Investigador del Departamento de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, estando en oportunidad legal para atender la honrosa invitación de la H. Corte Constitucional a presentar concepto sobre el asunto de la referencia, concurro mediante este escrito a expresar las razones que adelante consigno.

I. LOS ARGUMENTOS DE LA DEMANDA.-

El actor pretende la declaración de inconstitucionalidad de la totalidad del artículo 121 de la Ley 1564 de 2012 o Código General del Proceso, porque a juicio del demandante el legislador al expedir este artículo desbordó el mandato constitucional estatuido en los artículos 13, 29, y 229.

El actor resalta que los argumentos que motivan la demanda de inconstitucionalidad presentada son tomados del auto de fecha 10 de agosto de 2018 proferido por la Sala de Decisión Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga en la que en su parte resolutiva decidió inaplicar el artículo 121 del CGP por estimar que la norma es contraria a los principios constitucionales contenidos en los artículos 13, 29, y 229 de la C.P.

Consideramos oportuno resaltar que el contenido de la demanda de inconstitucionalidad presentada será la protagonista para identificar los puntos que argumentan la supuesta inconstitucionalidad de la norma demandada. Si bien dichos argumentos fueron tomados de un auto proferido por la Sala de Decisión Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, la demanda a estudiar no fue presentada por dicho tribunal. Por ello, los argumentos

Calle 12 n.º 1 17 este bloque A piso 2
(57-1) 342 9900 / 342 0288 ext 1133
telefax (57 1) 342 0288 ext 1132
dprocesal@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co
Bogotá Colombia

a valorar serán los que estén contemplados en la demanda de inconstitucionalidad presentada por el actor.

El primero de los argumentos presentados por el actor en su demanda sostiene que la norma demandada desconoce el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política al considerar que el sistema de turnos ordenado en la ley es violado por el funcionario que recibe de otro que le sigue en turno para que conozca de un proceso. El demandante sostiene que cuando un juez sobrepasa el año en la primera instancia o los seis meses en segunda instancia se ve obligado a remitir el proceso al juez que le sigue en turno, lo que en sentir del actor este juez que recibe el proceso deberá estudiar este proceso nuevo y dejará de revisar los procesos que tenían más antigüedad y con un turno anterior, lo que en consideración del actor constituye una violación al derecho de la igualdad y al acceso a la administración de justicia.

Adicionalmente en este mismo argumento, el actor sostiene que el juez que recibe los procesos por ser el siguiente en turno genera mayores dilaciones y congestión porque es un juez que también tiene a su cargo un volumen de procesos y, además, "debe sumar los que recibe por este novedoso factor de asignación de competencia". Afirma el demandante que los procesos remitidos obligan al juez a alterar los turnos y con ello es aún más lenta su función de administrar justicia. En este mismo sentido, arguye el actor que el juez tiene el dilema de proferir sentencia en los procesos que son remitidos y recibidos por este o aquellos procesos que ya tenia en turno en su despacho, generando en su sentir en cualquiera de los casos una vulneración al derecho a la igualdad.

El segundo de sus argumentos consiste en advertir que el legislador no tuvo en cuenta una serie de vicisitudes en el proceso que lo alargan o demoran más, sin que constituya interrupción o suspensión del proceso, generando con ello la perdida de la competencia del juez. Adicionalmente sostiene que con maniobras dilatorias se podría lograr que transcurra el tiempo y así sacar a un juez del conocimiento de un proceso.

En un tercer argumento alega el demandante que al aplicar la norma en una situación practica lo que se genera es trasladar la congestión de una oficina o despacho a otro. Afirma que las bondades de la norma son mínimos y que su aplicación genera innumerables traumatismos.

Finalmente, el cuarto de los argumentos consiste en que lo consignado en el artículo 121 del CGP únicamente se le aplica a los jueces de la jurisdicción ordinaria en sus especialidades civil y familia, mientras que no se le exige a los jueces de la justicia administrativa. Sostiene el actor que tanto en la justicia civil y familia como en la administrativa todos son jueces por igual, por lo que al aplicar la norma demandada se genera una desigualdad entre personas que tienen las mismas funciones de jueces.

Calle 12 n.º 1 17 este bloque A piso 2
(57-1) 342 9900 / 342 0288 ext 1133
telefax (57 1) 342 0288 ext 1132
dprocesal@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co
Bogota - Colombia

II. ACUMULACIÓN DE DEMANDAS.-

En esta Corporación actualmente cursan varias demandas de inconstitucionalidad contra la misma norma, el artículo 121 de la Ley 1564 de 2012 o Código General del Proceso. En los expedientes D-12981, D-13139 y D-13072 se estudia la constitucionalidad del artículo 121 del CGP que también es objeto de estudio en esta intervención. Por lo que en ejercicio del principio de economía procesal se solicita a la Corte ordenar la acumulación de procesos con el fin de que se obtenga una única sentencia en la que confluya una única posición jurisprudencial que contenga un estudio de las múltiples posturas planteadas por los ciudadanos y demás intervinientes.

III. CONSIDERACIONES.-

1. Falta de subsanación de la demanda ante los cargos por violación al derecho fundamental a la igualdad (artículo 13 C.P.) y al debido proceso (artículo 29 C.P.)

Esta Corporación en Auto de 17 de junio de 2019 proferido en el presente proceso resolvió "inadmitir la demanda D-13264 en lo relativo a los cargos por violación al derecho fundamental a la igualdad -art. 13 CP- y al debido proceso -art. 29 CP-.". En este mismo auto la Corte le concedió al demandante el termino de 3 días para subsanar la demanda con la advertencia que "no hacerlo, acarreará el rechazo de la misma respecto de los cargos señalados.".

En el expediente D-13264 correspondiente a este proceso no fue radicado ninguna subsanación de la demanda con el fin de que el actor cumpla las indicaciones de la Corte en el auto antes mencionado. Por lo anterior, se solicita a esta Corporación declararse inhibida por inepta demanda los cargos de violación al derecho fundamental a la igualdad -art. 13 CP- y al debido proceso -art. 29 CP-. Como consecuencia, de los cargos por violación consignados en la demanda quedaría únicamente el que hace referencia al acceso a la administración de justicia -art. 229 C.P.-, tal como fue abordado por la Corte en el numeral 6 del mencionado auto.

2. La falta de requisitos para la presentación de una demanda de inconstitucionalidad conlleva a la inhibición de la Corte Constitucional

Las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir una serie de requisitos contenidos en el artículo 2º del Decreto ley 2067 de 1991 denominados presupuestos generales, los cuales son:

Calle 12 n.º 1-17 este bloque A piso 2
PBX (57-1) 342 9900 / 342 0288 ext 1133
telefax (57-1) 342 0288 ext 1132
dprocesal@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co
Bogotá Colombia

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

Adicional a lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado unos criterios especiales que deben tener todas las demandas de inconstitucionalidad, estas deben ser (i) claras, (ii) ciertas, (iii) específicas, (iv) pertinentes, y (v) suficientes[1].

En toda acción de inconstitucionalidad es deber del actor cumplir con unos requisitos mínimos desarrollados en la sentencia C-1052 de 2001[2], al decir:

> "De esta forma, la Corte ha señalado que las razones de inconstitucionalidad (art. 2 del Decreto 2067 de 1991), deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, como carga mínima de argumentación que el actor debe exponer para evitar una decisión inhibitoria."

Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente asunto, la Corte Constitucional debería declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo porque efectivamente encuentra que la demanda en contra de la totalidad del artículo 121 del CGP no cumple con las cargas mínimas anotadas.

Adicionalmente, se resalta que no se edificó correctamente el concepto de violación de la norma acusada, conforme con los presupuestos determinados por la jurisprudencia constitucional, al no haberse cumplido con los requisitos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia. En este sentido, en los argumentos propuestos por la actora no realizan el contraste entre los artículos constitucionales supuestamente vulnerados y los apartados de los artículos demandados, simplemente asevera que con las situaciones que menciona en la demanda puede generar una dilación del proceso que afectará el tiempo que tiene el juez para proferir su sentencia y eventualmente perder su competencia en el mismo.

---

[1] Sentencias, C-149 de 2009, C-646 de 2010, C-819 y C-913 de 2011 y C-055 de 2013.
[2] Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Calle 12 n.º 1 17 este bloque A piso 2
(57-1) 342 9900 / 342 0288 ext 1133
telefax (57 1) 342 0288 ext 1132
dprocesal@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co
Bogota Colombia

3. La acción de inconstitucionalidad no puede ser utilizada para incluir o modificar las normas procesales.

Dentro de las funciones que detenta la Corte Constitucional en su encargo constitucional de preservar la constitución y de defenderla ante eventuales normas que intenten menospreciarla, en ningún momento la Corte tiene la facultad de hacer las veces de legislador ni mucho menos la de incluir numerales o disposiciones que nunca fueron mencionadas por la rama legislativa en las leyes que actualmente rigen en Colombia.

Resulta importante para la presente acción de inconstitucionalidad resaltar la radical diferencia entre el organismo defensor de la Constitución, función de la Corte Constitucional, y la función de modificación de la ley propia del Congreso de la República, según el numeral 1 del artículo 150 de la Constitución. Por medio de la acción de inconstitucionalidad, la Corte puede decidir expulsar del ordenamiento colombiano una determinada norma previamente demandada por no encontrarla acorde con la Constitución. Por otro lado, si la pretensión del actor de inconstitucionalidad es la de incluir cierto aparte dentro de una norma existente en el ordenamiento jurídico colombiano la herramienta adecuada será la modificación normativa a través de un proyecto de ley que curse en el congreso, nunca la acción de inconstitucionalidad. La reforma de un artículo en una ley, en este caso para incluir eventos o vicisitudes que demoran normalmente los procesos, no puede ventilarse mediante una acción de inconstitucionalidad.

Acerca de la potestad normativa que detenta el legislador, la Corte se pronunció en la sentencia C-564 de 1995[3] de la siguiente manera:

> "Al legislador corresponde la atribución genérica de expedir las reglas jurídicas de carácter general y abstracto con arreglo a las cuales se debe desarrollar la vida en sociedad."
>
> "La función legislativa no se ejerce únicamente en el momento de dictar la ley sino que tiene lugar cuando se la **modifica o adiciona**, cuando se la interpreta con autoridad y cuando se la deroga." (NEGRILLAS Y SUBRAYAS FUERA DE TEXTO)

Durante el contenido de la demanda en estudio, así como también en lo resaltado por la Corte cuando interpreta de forma muy generosa la vulneración del principio de acceso a la administración de justicia, es una constante que el peticionario lo que realmente pretende es incluir dentro del artículo 121 del CGP una serie de situaciones o circunstancias que no caen en la categoría de interrupción o suspensión del proceso, pero que no se contabilicen en el termino de un año o seis meses para la primera o segunda instancia respectivamente, con el fin de que el juez no esté limitado en el tiempo efectivo para proferir la sentencia.

---

[3] Corte Constitucional. Sentencia C-564 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Calle 12 n.º 1 17 este bloque A piso 2
(57-1) 342 9900 / 342 0288 ext 1133
telefax (57 1) 342 0288 ext 1132
dprocesal@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co
Bogota - Colombia

Lo mencionado inmediatamente anterior está claramente expuesto por el accionante en su demanda de inconstitucionalidad, al decir lo siguiente:

> "La norma no establece suficientes excepciones, que eran indispensables. Por ejemplo, cuando hubo eventos como: pruebas de oficio, pruebas en segunda instancia, impedimentos, recusaciones, múltiples incidentes, conflictos de competencia, tramite de integración del contradictorio durante el proceso, intervenciones de terceros, demanda de reconvención, denuncia del pleito, llamamiento en garantía, etc. El legislador no tuvo en cuenta tales vicisitudes que suelen demorar normalmente los procesos, sin que tales circunstancias sean causa de interrupción o de suspensión."

La Corte en un esfuerzo logra identificar la gaseosa vulneración al principio al acceso de la justicia de la demanda plasmándolo en el auto inadmisorio de la misma de la siguiente manera:

> Así mismo, concluyó que el artículo demandado vulnera el principio de acceso a la administración de justicia ya que: *(i)* el cambio del juez genera mayores dilaciones, congestión y entorpecimiento del desarrollo y resolución cronológica de los procesos; *(ii)* el legislador no tuvo en cuenta todas las situaciones que pueden generar una demora y por tanto, interrupción o suspensión del proceso (menciona los impedimentos, las recusaciones, entre otros); y *(iii)* se propician acciones dilatorias con el fin de que un "funcionario judicial incómodo" para las partes pierda competencia.

Es por ello, que la herramienta para incluir o para que tenga como parte de las excepciones para el computo del término para que los jueces profieran sentencia no puede ser la presente acción de inconstitucionalidad sino una reforma legislativa a través del Congreso de la República.

Al respecto, se puede comentar que es improcedente esta petición porque como lo hemos expresado a lo largo de este escrito la acción de inconstitucionalidad no es propicia para agregar o incluir situaciones que no se computen en el termino para proferir sentencia sin que incurran en causales de interrupción o suspensión del proceso. La incompatibilidad radica en que al declarar inexequible el artículo en mención, expulsándolo del ordenamiento jurídico, al mismo tiempo se solicita como consecuencia la inclusión de unas circunstancias en este mismo artículo eliminado del ordenamiento jurídico. La necesidad, según el actor, de contemplar una serie de situaciones que pueden alargar el proceso generando la perdida de competencia del juez nunca puede ser una consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad de la norma. Dicho de otra manera, se desea sacar el artículo demandado del ordenamiento jurídico pero también se quieren incluir una serie de circunstancias o eventos en un artículo que pretende ser expulsado del ordenamiento.

Calle 12 n.º 1 17 este bloque A piso 2
(57-1) 342 9900 / 342 0288 ext 1133
telefax (57 1) 342 0288 ext. 1132
dprocesal@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co
Bogotá - Colombia

Además de lo expresado en líneas anteriores, no es posible en este caso ubicar las situaciones indicadas por el actor en una situación de omisión legislativa relativa. En primer lugar, en toda acción de inconstitucionalidad es deber del actor cumplir con unos requisitos mínimos desarrollados en la sentencia C-1052 de 2001[4], al decir:

> "De esta forma, la Corte ha señalado que las razones de inconstitucionalidad (art. 2 del Decreto 2067 de 1991), deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, como carga mínima de argumentación que el actor debe exponer para evitar una decisión inhibitoria."

Requisitos estos que, en mi sentir, no fueron cumplidos a cabalidad por el actor, a pesar de que la Corte en el auto de inadmisión los señaló.

Ahora bien, como la pretensión del actor consagraba para la declaración de inconstitucionalidad motivos de omisión legislativa relativa, ha debido mencionar y explicar para este caso los criterios que configuran esta omisión previamente establecidos por esta misma Corte, los cuales están definidos en la sentencia C-311 de 2003[5] así:

> "Para que la Corte pueda proceder al examen de constitucionalidad de una norma, por haber incurrido el Congreso en omisión legislativa relativa, esta Corporación 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[6]."

No podemos encontrar en el escrito de la demanda la fundamentación para demostrar que el caso planteado no es una omisión legislativa absoluta, evento en el que no sería competente la Corte, como tampoco la explicación y aplicación de los requisitos mencionados en el caso objeto de estudio para configurar la omisión legislativa relativa.

---

[4] Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[5] Corte Constitucional. Sentencia C-311 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
[6] Ver las Sentencias C-543 de 1996, C-427 de 2000 y C-1549 de 2000, entre otras.

Calle 12 n.º 1 17 este bloque A piso 2
PBX (57-1) 342 9900 / 342 0288 ext 1133
telefax (57 1) 342 0288 ext 1132
dprocesal@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co
Bogotá Colombia

La Corte Constitucional en copiosa jurisprudencia ha definido el concepto de omisión legislativa relativa, así como también lo que el juez constitucional debe encontrar en los argumentos para declarar la inexequibilidad. Al respecto en el Auto 226A/02[7] la Corte expresó:

> "Esta Corporación también ha dicho que para que el juez constitucional pueda declarar la inexequibilidad por omisión se requiere que la omisión implique el incumplimiento de un **deber constitucional del legislador**[8], o cuando "*al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería* ***exigencia esencial*** *para armonizar con ella. v.gr.: si al regular un procedimiento, se pretermite el derecho de defensa.*"[9]. (NEGRILLAS Y SUBRAYAS FUERA DE TEXTO)

De acuerdo a la cita anterior, no podemos ver que haya debido ser un deber constitucional del legislador incluir situaciones que no sean computadas para el termino que tiene el juez para proferir sentencia. Por lo anterior, no es posible sustentar la existencia de la figura de la omisión legislativa relativa por no haber incluido el legislador, unos eventos eximidos del cómputo del término que tiene el juez para proferir sentencia.

IV. PETICIÓN.-

Por las razones expuestas, en mi doble condición de ciudadano y Docente Investigador del Departamento de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, solicito se declare inhibida para fallar en la disposición acusada en el asunto de la referencia.

De los Señores Magistrados,

JUAN CARLOS NAIZIR SISTAC
C.C. No. 79. 958. 168 de Bogotá.
T.P. No. 131.456 del C. S. de la J.

---

[7] Corte Constitucional. Auto 226A de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
[8] Sentencia C-427 de 2000.
[9] Sentencia C-543 de 1996