

MARCOS QUIROZ GUTIÉRREZ
Abogado

24 MAR 2015

Carrera 7 A No 69-67 Piso 2
PBX: 3123170 Fax: 3123859
marcosquiroz@outlook.com
Bogotá - Colombia

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

hora 10:35 am

D-10701
OK

Referencia: Demanda de inconstitucionalidad parcial arts.
44 L. 1395/10, 627 L. 1564/12 y 1º L. 1716/14.

MARCOS QUIROZ GUTIÉRREZ, mayor de edad, ciudadano colombiano, abogado titulado e inscrito, vecino de Bogotá e identificado como aparece al pie de mi firma, en mi calidad de ciudadano manifiesto que presento **demanda de inconstitucionalidad parcial** contra los artículos 44 de la Ley 1395 de 2010, 627 de la Ley 1564 de 2012 y 1 de la Ley 1716 de 2014, de conformidad con los razonamientos fácticos y jurídicos que expongo en el presente escrito.

I. NORMAS DEMANDADAS.

Ley 1395 de 2010

"Par la cual se adaptan medidas en materia de descargestión judicial".

"ARTÍCULO 44. Se derogan el inciso 2º del párrafo 3º del artículo 101, el numeral 2 de artículo 141, el inciso 2º del artículo 377, el numeral 5 del artículo 392, el inciso 2º del numeral 6 del artículo 393, los artículos 398, 399, 401, 405, el Capítulo I "Disposiciones Generales del Título XXII Proceso Abreviado de la Sección I. Los procesos Declarativos del Libro III. Los procesos y la expresión. Con la misma salvedad deben consultarse las sentencias que decreten la interdicción y las que fueren adversas a quien estuvo representado por curador ad litem, excepta en los procesos ejecutivos del artículo 386 del Código de Procedimiento Civil; las artículos 51 a 97 del Decreto 2303 de 1989; y el artículo 4º, los incisos 1º y 2º y el párrafo 3º del artículo 8º de la Ley 721 de 2001.

"PARÁGRAFO. Las modificaciones a los artículos 366, 396, 397, 432, 433, 434 y 439, lo derogatorio de los artículos 398, 399, 401, 405 y del Capítulo I Disposiciones Generales, del Título XXII. Proceso Abreviado, de la Sección I. Los procesos Declarativos, del Libro III. Los procesos del Código de Procedimiento Civil y la modificación al artículo 38 de la Ley 640 de 2001, entrarán en vigencia a partir del 1º de enero de 2011 en forma gradual a medida que se disponga de los recursos físicos necesarios, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, en un plazo máximo de tres años. Los procesos ordinarios y abreviados en las que hubiere sido admitida la demanda antes de que entren en vigencia dichas disposiciones, seguirán el trámite prevista por la ley que regía cuando se promovieran".

Ley 1564 de 2012

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

"ARTÍCULO 627. VIGENCIA. La vigencia de las disposiciones establecidas en esta ley se regirá por las siguientes reglas:

"1. <Numeral corregida por el artículo 18 del Decreto 1736 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los artículos 24, 31 numeral 2, 33 numeral 2, 206, 467, 610 a 627 entrarán a regir a partir de la promulgación de esta ley".

"2. La prórroga del plazo de duración del proceso prevista en el artículo 121 de este código, será aplicable, por decisión de juez o magistrada, a los procesos en curso, al momento de promulgarse esta ley.

"3. El Consejo Superior de la Judicatura dispondrá la necesaria para que las expedientes de procesos o asuntos en los que no se haya producido actuación alguna en los últimos dos (2) años anteriores a la promulgación de este código, no sean registradas dentro del inventario de procesos en trámite. En consecuencia, estos procesos o asuntos no podrán, en ningún caso, ser consideradas para efectos de análisis de carga de trabajo, o congestión judicial.

"4. Los artículos 17 numeral 1, 18 numeral 1, 20 numeral 1, 25, 30 numeral 8 y párrafo, 31 numeral 6 y párrafo, 32 numeral 5 y párrafo, 94, 95, 317, 351, 398, 487 párrafo, 531 a 576 y 590 entrarán a regir a partir del primero (1º) de octubre de dos mil doce (2012).

"5. A partir del primero (1º) de julio de dos mil trece (2013) corresponderá a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la expedición de las licencias provisionales y temporales previstos en el Decreto 196 de 1971, así como la aprobación para la constitución de consultorías jurídicas prevista en el artículo 30 de dicho Decreto.

"6. Los demás artículos de la presente ley entrarán en vigencia a partir del primero (1º) de enero de dos mil catorce (2014), en forma gradual, en la medida en que se hayan ejecutado los programas de formación de funcionarios y empleados y se disponga de la infraestructura física y tecnológica, del número de despachos judiciales requeridos al día, y de los demás elementos necesarios para el funcionamiento del proceso oral y por audiencias, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, y en un plazo máximo de tres (3) años, al final del cual esta ley entrará en vigencia en todos los distritos judiciales del país".

Ley 1716 de 2014

"Por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del Sistema de Oralidad prevista en la Ley 1395 de 2010".

*"Artículo 1°. Modificar el parágrafo del artículo 44 de la Ley 1395 de 2010, el cual quedará, así:
 "Parágrafo. Las modificaciones a las artículos 366, 396, 397, 432, 433, 434 y 439, la derogatoria de los artículos 398, 399, 401, 405 y del Capítulo I Disposiciones Generales, del Título XXII. Procesa Abreviada, de la Sección I Los procesos Declarativos, del Libro III Los procesos del Código de Procedimiento Civil y la modificación al artículo 38 de la Ley 640 de 2001, entrarán en vigencia a partir del 1° de enero de 2011 en forma gradual a medida que se disponga de los recursos físicos necesarios, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, en un plazo que no excederá del 31 de diciembre de 2015. Las procesas ordinarias y abreviadas en las que hubiere sido admitida la demanda antes de que entren en vigencia dichas disposiciones, seguirán el trámite prevista por la ley que regía cuando se promovieron".*

II. HECHOS.

1. El 12 de julio de 2010 fue proferida la Ley 1395 del mismo año.
2. Las disposiciones relativas a la oralidad no entraron a regir en esa fecha ni en ninguna otra señalada por el legislador, pues se le asignó al Consejo Superior de la Judicatura la facultad para determinar desde qué momento y en qué distritos comenzaría la vigencia de estas normas jurídicas, hasta el 31 de diciembre de 2015.
3. El 12 de julio de 2012 se profirió la Ley 1564 de 2012 (C.G. del P.).
4. El legislador dividió la vigencia del C.G. del P. en 3 partes:
 - a. Un primer grupo de normas entró a regir desde el 12 de julio de 2012.
 - b. Un segundo bloque normativo entró en vigencia desde el 1 de octubre de 2012.
 - c. El último grupo de disposiciones, el más numeroso y relacionado primordialmente con la oralidad, debe entrar en vigencia en alguna fecha entre el 1 de enero de 2014 y el 1 de enero de 2017, según lo establezca el Consejo Superior de la Judicatura.
5. El 16 de mayo de 2014 se profirió la Ley 1716 de 2014, mediante la cual se amplió hasta el 31 de diciembre de 2015 el lapso con que cuenta el Consejo Superior de la Judicatura para determinar la entrada en vigencia del sistema de oralidad consagrado en la Ley 1395 de 2010.
6. El Consejo Superior de la Judicatura ha proferido actos administrativos para poner en vigencia en algunos distritos judiciales las normas de oralidad previstas en la Ley 1395 de 2010.
7. A pesar de que en toda Colombia debería regir un solo sistema procesal, en algunos distritos no están vigentes las mismas normas que sí lo están en otros.

III. NORMAS VULNERADAS.

Las normas demandadas vulneran los artículos 114, 150 (numerales 1 y 2), 256 y 257 de la C.N. y 93 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), como se sustenta en el siguiente

IV. CARGO ÚNICO DE INCONSTITUCIONALIDAD: El legislador vulneró la reserva de ley al habilitar al Consejo Superior de la Judicatura para determinar la vigencia temporal y espacial de modificaciones, derogatorias y codificaciones procesales.

A pesar de que ello corresponde de manera exclusiva al legislador y que el Consejo Superior de la Judicatura carece de competencia constitucional para legislar, mediante las normas demandadas se habilitó a esta última corporación para establecer en qué lugares y momentos entrarían a regir codificaciones procesales, que, en todo caso, también regulan algunas materias sustanciales.

Las disposiciones demandadas vulneran directamente el artículo 114 de la C.N., en virtud de que solamente el Congreso de la República puede *"hacer las leyes"*, función constitucional que comprende no sólo determinar el contenido de estas sino también la establecer expresa o tácitamente su vigencia. El legislador determina de manera expresa la vigencia de las leyes, cuando señala en alguno de sus artículos desde cuándo empiezan a regir, mientras que lo hace de forma tácita cuando nada señala al respecto, caso en el que se aplican las normas supletivas, según las cuales la vigencia empezará luego de dos meses de haberse promulgado la ley.

Obsérvese que la norma constitucional vulnerada otorga competencia exclusiva al legislador para hacer las leyes, sin que sea posible compartir o delegar esa competencia con otras autoridades (salvo lo previsto en el art. 150.10 C.N.), como de manera incorrecta se hizo para establecer la vigencia de la mayoría de normas del C.G. del P. y de las modificaciones y derogatorias del C. de P.C.

De igual manera, se vulneraron los numerales 1 y 2 del artículo 150 constitucional, con los que se establece que el legislador ostenta la competencia exclusiva e indelegable de *"hacer las leyes"*, y de *"expedir [modificar o derogar] códigos"*. Sabido es que en materia de codificaciones, es decir, el *"conjunta de disposiciones que conforman un cuerpo jurídico única con fuerza obligatoria, que envuelve una regulación metódica, sistemática, armónica y coordinada de las instituciones constitutivas de una rama del derecho a de una materia, de modo plena, integral y total"* (Cfr. C-507 de 2014), existe reserva legal, sin que sea posible que actualmente se delegue al ejecutivo a cualquier otro organismo la competencia proferir este tipo especial de normas.

Ningún esfuerzo hay que hacer para concluir que el C. de P.C. y el C.G. del P. son códigos, no sólo porque así se les llamó a ambos estatutos, sino porque también tiene las características del citado concepto jurisprudencial.

Pues bien, la facultad de *"expedir códigos"*, modificarlos o derogarlos cobija también establecer expresa o tácitamente su entrada en vigencia, lo que impide delegar esa función tan crucial y sometida a la reserva de ley. Esa competencia indelegable es aún más importante en materia procesal, porque como se definió en la sentencia C-507 de 2014., a través de la codificaciones procesales *"se garantizan el acceso a la administración de justicia, el debido proceso y el juez natural, entre otros"*.

Por otro lado, ninguna de las funciones que constitucionalmente ostenta el Consejo Superior de la Judicatura, previstas en los artículos 256 y 257 C.N., lo autorizan para determinar la vigencia de códigos procesales, porque esa función es exclusiva del encargado de *"hacer las leyes"* o *"expedir códigos"*, es decir, el Congreso de la República. Ni siquiera la función de reglamentaria del Consejo Superior de la Judicatura *"para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador"*, le alcanza para señalar la vigencia de normas procesales, porque esa atribución *"en ningún caso comprenderá la regulación del ejercicio de las acciones judiciales ni de las etapas del proceso que conforme a las principios de legalidad y del debido proceso corresponden exclusivamente al legislador"*, como con toda claridad lo señala el artículo 93 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (270 de 1996).

Según la sentencia C-507/14, mal podría decirse que establecer la vigencia de normas procesales, como algunas modificaciones del C. de P.C. y la mayoría del C.G. del P., es de simple reglamentación u organización interna de la Rama Judicial, porque realmente esa función impacta profundamente el ejercicio del derecho a la administración de justicia, en vista de que determina cuándo y dónde empezará la oralidad, cuáles serán los plazos para contestar la demanda, las etapas del trámite, entre otros aspectos de gran calado. Precisamente, el impacto de esa función fue tenido en cuenta por la Corte Constitucional para declarar inexecutable la atribución del Consejo Superior de la Judicatura para modificar las cuantías, con base en los siguientes argumentos:

"4.6.9. En consecuencia, la autorización conferida a la Sola Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, para introducir modificaciones a las cuantías definidas en el artículo 25 del CGP, vulnera lo

reserva de ley para la expedición y reforma de los Códigos en las diversas ramas de la legislación, mas aun, cuando su modificación impacta innumerables disposiciones del Código, en tanta es a partir de ellas [las cuantías], que se estructura la competencia de las autoridades para conocer de las diversas asuntos, con efectos respecto del procedimiento que deba surtir, el juez natural, la doble instancia, el acceso a las recursos ordinarias y extraordinarias y el acceso a la justicia por parte de las ciudadanas”.

“[N]a es un mandato de reglamentación de una materia no agotada por el Legislador, sino la autorización para la modificación de un precepto contenida en un Código, cuya alteración impacta de manera significativa la estructura del Código en materia de competencias y procedimientos, con efectos sobre los recursos, las instancias y el acceso a la administración de justicia”.

“1.2. La autorización para modificar las cuantías definidas por el artículo 25 de la Ley 1564 de 2012, por la cual se expidió el Código General del Proceso, dada por el Legislador en el parágrafo acusada, no es un mandato de reglamentación al Consejo Superior de la Judicatura, en desarrollo del artículo 257 constitucional, en tanta no se trata de concretar y detallar lo que el Legislador delimitó en la Ley, sino del otorgamiento de una facultad para modificar la materia - las cuantías - definida por el Legislador”. (Subrayas por fuera del texto).

Como el legislador delegó al Consejo Superior de la Judicatura una función exclusiva e indelegable del primero, y que no recae en ninguna de las atribuciones que constitucionalmente tiene la segunda entidad, resultan también vulnerados los artículos 256 y 257 C.N y 93 de la Ley 270 de 1996.

De otra parte, la interpretación de que la función de “hacer las leyes” y “expedir códigos”, cobija establecer la vigencia de tales normas, sin que pueda hacerlo otro organismo distinto al Congreso de la República, no es caprichosa ni subjetiva, porque refleja el criterio reiterado y pacífico que mediante providencias *erga omnes* ha definido la Corte Constitucional. En efecto, así puede verse en la sentencia C-084/96:

“Como segunda *problema jurídica* se había planteado el de establecer la autoridad competente para decidir el momento en el que la ley debe entrar a regir, puesta que la Constitución no señala expresamente a quién corresponde esta función.

“La solución del problema lleva necesariamente a la conclusión de que esa tarea le corresponde ejercerla al legislador, por ser éste quien cuenta con la potestad exclusiva de “hacer las leyes”, según lo ordena el artículo 150 del ordenamiento superior. La función legislativa de “hacer las leyes” incluye de manera concreta dos prerrogativas: por un lado, implica determinar el contenido de la ley, y, por el otro, legislar sobre cualquier tema que parezca relevante dentro de lo jurídico. Esta segunda función constituiría lo que se ha llamado la “cláusula general de competencia legislativa.

“Ahora bien: si el legislador es el llamado a decidir el contenido de la ley, resulta obvio que dentro de la valoración política que debe hacer sobre la conveniencia del específico control que ella propone se incluye lo relativo al señalamiento del momento a partir del cual dicha normatividad empieza a surtir efectos, pues sólo a él compete valorar la realidad social, política, económica, etc., para poder determinar la fecha en que han de entrar a regir las disposiciones que expide.

“Aclarada que es al mismo legislador a quien le corresponde decidir el momento en el que la ley ha de surtir efectos, conviene agregar que dicha atribución puede ejercerla a través de una de las siguientes mecanismos: 1) Incluyendo en el mismo cuerpo de la ley un artículo en el que señale expresamente la fecha a partir de la cual ésta comienza a regir; a 2) Expidiendo una ley especial en la que regule en forma genérica este asunto, la que tendría operancia únicamente en las censas en que el mismo legislador no hubiera señalado en el texto de la ley respectiva la fecha de vigencia (...)

“De la hasta aquí expuesto, se derivan dos conclusiones: primera, que la competencia para fijar la entrada en vigencia de la ley no ha sido asignada al Gobierno y no puede colegirse de las funciones que se le atribuyen para abjetar, sancionar y promulgar la ley; y segunda, que la entrada en vigencia de las normas se produce únicamente como resultado de una decisión tomada discrecionalmente por quien tiene la competencia para hacerlas, esto es, el mismo legislador”. (Subrayas por fuera del texto).

Este criterio fue reiterado por la sentencia C-1199/08:

“En reiterada y consistente jurisprudencia¹⁸¹ ha señalado esta corporación que, dada la ausencia de norma constitucional que regule el tema, la determinación acerca de la fecha de entrada en vigencia de una ley es un asunto que compete de manera privativa al legislador, frente a la cual no resulta posible que el juez constitucional u otra autoridad cuestionen el sentido de su decisión.

“En efecto, tanta como corresponde al legislador decidir acerca del contenido y alcance de las normas que adoptará en desarrollo de sus competencias, así como sobre las destinatarias de las mismas, es también potestad suya determinar la fecha de entrada en vigencia de sus mandatos. Esta decisión suele tamarse a partir de criterios tales como la extensión y complejidad de la norma aprobada, la necesidad o no de que la sociedad y las operadores jurídicos la conozcan suficientemente antes de comenzar su aplicación, y en general, las análisis de conveniencia y oportunidad, que en cuanto representante de la

saciedad y de sus distintos intereses le corresponde realizar.

(...)

"Lo vigencia, concepta con el que se relaciona el verbo regir, que es el empleado en el texto de la expresión demandada, es un atributo de naturaleza formal, y hace relación con el tiempo durante el cual la norma tiene carácter imperativa. La vigencia comienza, como se ha dicho, en la fecha a momento en que la determine el legislador, la cual debe, en toda caso, ser posterior a la conclusión del trámite constitucionalmente requerida para la expedición de la ley y a su necesaria publicación para conocimiento de sus destinatarios; en el otro extremo, la vigencia termina con la derogación de la norma, o en su caso, con la declaratoria de inexecutable, que conlleva su expulsión del ordenamiento jurídico". (Subrayas por fuera del texto).

Y volvió a reiterarse en la C-025/12:

"4.2.2. Aunque la Constitución Política nada señala al respecto, es atribución del Congreso de la República, como titular de la función de "hacer las leyes"⁽¹⁰⁾, establecer la fecha de inicio de su vigencia⁽¹¹⁾, no compitiendo dicha decisión o ninguna otra autoridad. Así, autónomamente, el Legislador puede establecer la entrada en vigencia de la ley concomitante con su promulgación o en fecha posterior, y aún graduándala en tiempos diversos⁽¹²⁾. A falta de un señalamiento expresa por parte del Congreso de la República respecto de la vigencia de la ley, cabe la aplicación de normas supletivas que la hacen obligante y oponible dos meses después de su promulgación⁽¹³⁾, evento cada vez más desacostumbrado.

"4.2.3. Si bien el proceso formativo de la ley, esto es, la determinación de su existencia como norma jurídica a través del trámite legislativo, incluye la precisión del inicio de su aplicación, tal discreción del Legislador para determinar la vigencia de la ley solo encuentra limitante en que el día señalado sea posterior o la promulgación a publicación de la misma⁽¹⁴⁾.

(...)

"4.3.3. Así, la potestad para la determinación de la vigencia de una ley descansa en el Congreso de la República; bien porque el Legislador la haya dispuesto expresamente -generalmente como disposición final- o porque proceda la aplicación supletiva de la Ley 4 de 1913". (Subrayas fuera del texto original).

Así las cosas, dado que la función de "hacer las leyes" y "expedir códigos" es únicamente del legislador, no puede ser delegada y cubija la de establecer expresa o tácitamente la vigencia de las normas jurídicas, es procedente declarar la inexecutable de las disposiciones demandadas.

V. COMPETENCIA.

Por tratarse de una demanda de inconstitucionalidad por vicios materiales de una ley vigente y expedida por el Congreso de la República, en virtud del numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, es competente la Corte Constitucional.

VI. NOTIFICACIONES

Las recibiré en la carrera 7 A No. 69 – 67, piso 2, edificio Colvalores, PBX: 3123170, en la ciudad de Bogotá, en el correo electrónico marcosquiroz@outlook.com o en la secretaría del despacho.

De los señores Magistrados,



MARCOS QUIROZ GUTIÉRREZ
c.c. No. 1.032.383.688 de Bogotá
t.p. No. 204.951 del C.S. de la J.