Sentencia C-713/08

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA A LA LEY ESTATUTARIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Características

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA CORTE CONSTITUCIONAL-Asuntos objeto de control formal y material

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Trámite en el Congreso de la República

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Requisitos especiales para su aprobación/**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-**Trámite en una sola legislatura/**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-**Publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso antes de su trámite, al igual que de las ponencias y los textos aprobados en cada cámara/**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-**Aprobación en todos los debates con mayoría absoluta

PROYECTO DE LEY-Modos de votación/**PROYECTO DE LEY-**Votación ordinaria

La Corte ha explicado que para acreditar el cumplimiento de las mayorías en la aprobación de un proyecto, no se requiere la votación nominal sino la ordinaria, previa verificación del quórum deliberatorio, a menos que algún congresista solicite verificación del mismo.

PROYECTO DE LEY-Imprecisión en certificaciones expedidas por Secretarios de cámaras legislativas no implican incumplimiento del requisito de mayoría exigidas para aprobación

El hecho de que sean imprecisas algunas de las certificaciones expedidas por los Secretarios de las Comisiones y las Plenarias de las cámaras legislativas no es determinante para poder asegurar que en el trámite de un proyecto se incumplió el requisito de las mayorías exigidas para la aprobación del mismo. En estos casos, las respectivas certificaciones deberán ser analizadas en conjunto con las actas de las sesiones, consignadas en la Gaceta del Congreso

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Cumplimiento de los plazos constitucionales establecidos entre los debates

COMISION DE CONCILIACION-Conformación dual respeta la pluralidad y simetría que exige la Constitución

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-No toda regulación de la materia está sujeta al reserva de ley estatutaria/**RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-**Interpretación restrictiva

La interpretación de los asuntos que tienen reserva de ley estatutaria debe hacerse en forma restrictiva, referente exclusivamente a la estructura orgánica esencial de la función pública de administración de justicia y a sus funciones generales.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Significado y alcance/**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN REFORMA DE LEY ESTATUTARIA-**No vulneración por el vínculo de conexidad con la temática dominante del proyecto

Según el principio de unidad de materia, previsto en el artículo 158 de la Constitución, todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La jurisprudencia ha explicado que este principio pretende racionalizar y tecnificar el proceso legislativo, tanto en su fase de discusión como de elaboración del producto final, con el propósito de que los ciudadanos conozcan los distintos proyectos de ley que los pueden afectar y tengan oportunidad de expresarse acerca de ellos, evitando incongruencias temáticas y facilitando por esa vía el cumplimento de la ley, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos exigidos. En el proyecto de ley estatutaria, "por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia", la Corte observa que en términos generales el articulado del proyecto conserva un vínculo de conexidad próxima, directa, teleológica y sistemática con la temática dominante del proyecto, la cual está relacionada con la administración de justicia, de modo que se satisface la exigencia del artículo 158 de la Constitución.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE-Modificación por plenarias a lo aprobado en comisión

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-Se vulneran cuando se introducen asuntos nuevos respecto de los cuales no se ha planteado debate alguno

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Postulados de justicia pronta, cumplida y eficaz armonizan con la constitución/**ADMINISTRACION DE JUSTICIA-**Implantación de la oralidad en los procesos judiciales

Los postulados de una justicia pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de todos los asuntos que se someten a su conocimiento, armonizan con la Constitución en cuanto se orientan a hacer efectivo el derecho de acceso a la administración de justicia. La implementación de la oralidad constituye un mecanismo razonablemente encaminado al

logro de la pretendida celeridad en la administración de justicia, favoreciendo la inmediación, acercando el juez a las partes y generando condiciones que propicien la simplificación de los procedimientos, razones todas estas que avalan la constitucionalidad de la reforma en este aspecto puntual. Además, pone en evidencia la necesidad de adoptar nuevos estatutos legales para ajustar los actuales, que consagran procedimientos prevalentemente escritos, para señalar la forma como habrán de llevarse a cabo, en cada especialidad, las audiencias y demás diligencias dentro de un nuevo esquema.

REGLAS Y PRINCIPIOS-Distinción conceptual

Si bien tanto las reglas como los principios constituyen normas jurídicas, su grado de vinculación y eficacia varía en uno u otro caso. Así, mientras las reglas son normas que ordenan una consecuencia jurídica definitiva, los principios son mandatos de optimización que ordenan que algo se realice en la mayor medida posible según las posibilidades fácticas y jurídicas.

ORALIDAD EN LOS PROCESOS JUDICIALES-Se proyecta como principio cuyo alcance debe ser definido por el legislador/**ORALIDAD EN LOS PROCESOS JUDICIALES-**Desarrollo e implementación gradual/**PRINCIPIO DE ORALIDAD-**No constituye referente o parámetro de control constitucional

A manera de principio, la oralidad se proyecta como una norma cuyo alcance puntual debe ser definido por el Legislador de acuerdo con las características y necesidades de cada procedimiento en particular, lo que permite que su desarrollo e implementación pueda hacerse en forma gradual. Una consecuencia de lo anterior es que, hasta tanto se adopten las respectivas regulaciones para cada proceso, no será posible invocar la nulidad en desarrollo de una actuación judicial, aduciendo la falta de implementación de la oralidad. En este sentido, la oralidad sólo puede ser exigible de conformidad con las reglas procedimentales que fije el Legislador.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Competencias concurrentes

El principio de legalidad del gasto público supone que toda erogación que se vaya a realizar con cargo al tesoro debe haber sido decretada previamente en una ley e incluida en el Presupuesto General de la Nación, lo que implica la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, por cuanto al Gobierno le compete la formulación del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones (donde no puede incluir partidas que no hayan sido previamente autorizadas por el Legislador), mientras al Congreso de la República le compete decretar o autorizar gastos y aprobarlos en el Presupuesto General de la Nación de cada

anualidad (en el marco del proyecto presentado por el Gobierno).

GASTO PUBLICO-No toda ley que lo implique requiere de la iniciativa gubernamental o el aval ministerial

GASTO PUBLICO-Inclusión de partida en el presupuesto para desarrollar la oralidad gradual de los procesos y la descongestión judicial

La Sala encuentra que el mandato de que en los cuatro (4) años siguientes se incluya una partida equivalente hasta el 0,5% del Producto Interno Bruto en el presupuesto anual de gastos, para los fines allí previstos, no resulta inconstitucional, pues se refleja como una medida idónea y razonable para asegurar los recursos mínimos que permitan hacer efectivo el principio de oralidad y diseñar estrategias de descongestión judicial, en el entendido de que la partida allí prevista deberá ser cada año mayor, hasta que en el cuarto año alcance como mínimo el 0,5% del PIB.

PRINCIPIO DE GRATUIDAD DE LA JUSTICIA

SISTEMA FISCAL-Clases de gravámenes

En el ordenamiento jurídico colombiano el sistema fiscal prevé la existencia de tres clases de gravámenes: (i) los impuestos, (ii) las tasas y (iii) las contribuciones. Aunque todos ellos se reflejan como expresión de la potestad impositiva del Estado, cada uno presenta características especiales que no permiten su asimilación jurídica

IMPUESTOS-Concepto/**IMPUESTOS-**Características

TASAS-Concepto/**TASAS-**Características

CONTRIBUCIONES PARAFISCALES-Concepto/**CONTRIBUCIONES PARAFISCALES-**Características

ARANCEL JUDICIAL-Noción/**ARANCEL JUDICIAL-**Características/**ARANCEL JUDICIAL-**Excepción al principio de gratuidad de la justicia

La noción de arancel judicial dadas sus características se asimila a la noción de recurso parafiscal, aun cuando presenta algunas deficiencias de orden conceptual. En efecto, los recursos por concepto del arancel judicial no son una contraprestación directa por un servicio prestado, no afectan a todo aquel que acude a la administración de justicia, tienen una vocación de destino específico y se pretende su administración por un Fondo creado para la administración de justicia. La existencia de aranceles judiciales no resulta per se incompatible con la Constitución,

dado que corresponde a una suerte de excepción al principio general de gratuidad de la justicia que no afecta el acceso a esa función pública.

ARANCEL JUDICIAL-Regulación no es materia de reserva de ley estatutaria

La regulación del arancel judicial no es materia sometida a reserva de ley estatuaria, en la medida en que su contenido no se refiere a la estructura orgánica esencial de la administración de justicia. En consecuencia, nada obsta para que se regule o modifique su configuración mediante ley ordinaria, desde luego observando los parámetros formales y sustanciales para la expedición de tales normas.

ARANCEL JUDICIAL-No es un impuesto

Por los elementos de la obligación tributaria identificados dentro de la regulación del arancel judicial, se observa, en primer lugar, que el arancel judicial no puede ser considerado un impuesto. En efecto, los impuestos no deben guardar relación directa ni inmediata con un bien o servicio prestado por el Estado, así como tampoco deben tener una destinación específica.

ARANCEL JUDICIAL-No es una tasa

Dado que las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad, que no tienen el carácter de obligatoria toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que se presta, el arancel judicial tampoco puede ser considerado como una tasa. Adicionalmente, en las tasas los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización del servicio, circunstancia a la que tampoco se ajusta el arancel judicial. El arancel judicial no consulta los costos ni los beneficios para razonar adecuadamente la tarifa.

ARANCEL JUDICIAL-No se determina por los gastos del proceso

Los aranceles judiciales se diferencian de las agencias en derecho, costas y expensas judiciales, en la medida en que su determinación no se origina en los gastos directos de un proceso. Por eso los recursos obtenidos no se destinan a cubrir las erogaciones surgidas con ocasión del proceso, sino que se proyectan para su reinversión en la Rama Judicial.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA-Vulneración por indeterminación en norma que regula el arancel judicial

La indeterminación normativa puede dar lugar a la inconstitucionalidad

de una regulación legal cuando su contenido y alcance sea materialmente incomprensible y por esa vía resulta contrario al principio de legalidad. La Corte encuentra que la regulación del arancel judicial no establece con claridad cuáles son los procesos y asuntos que dan lugar al cobro del tributo, ni los supuestos para su exigibilidad, ni la autoridad encargada del recaudo, ni los eventos concretos de exención fiscal, todo lo cual genera un alto grado de indeterminación que la torna inconstitucional por violación del principio de legalidad tributaria

CLAUSULA DE RESERVA DE LEY-Improcedencia de delegación de la regulación en materias con reserva de ley

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Vulneración por cobro de arancel judicial en los términos previstos en el proyecto

TASA Y CONTRIBUCION-Fijación de tarifas/**TASA Y CONTRIBUCION-**Fijación de tarifas por autoridades/**ARANCEL JUDICIAL-**Regulación desconoce exigencias mínimas para la fijación de la tarifa

En virtud del artículo 338 de la Carta se exige al Legislador que defina directamente los elementos esenciales del tributo (sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa). No obstante, para el caso de las tasas y contribuciones parafiscales, la misma norma permite que otras autoridades fijen la tarifa, con la condición de que el Legislador haya señalado el sistema y el método para definir costos y beneficios, así como la forma de hacer su reparto. La regulación del arancel judicial desconoce las exigencias mínimas para que autoridades distintas al Legislador puedan fijar la tarifa de gravámenes como el arancel judicial, toda vez que el Congreso indicó simplemente un máximo en la tarifa, pero no fijó ni el método ni el sistema para determinar la misma, lo que no permite ni la graduación ni el cálculo del tributo para cada caso particular.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE EXENCIONES TRIBUTARIAS-Posibilidad de ejercitarla a partir de una justificación aceptable/**EXCLUSIÓN DEL ARANCEL JUDICIAL/**Se apoya en razones de orden constitucional/**EXCLUSION DEL ARANCEL JUDICIAL EN PROCESOS EJECUTIVOS DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL-**No corresponde a un propósito constitucional

La exclusión del arancel judicial en procesos de índole penal, laboral, contencioso-laboral, de familia, de menores, en los juicios de control constitucional o derivados del ejercicio de la tutela y demás acciones constitucionales, al igual que en el caso de personas de escasos recursos cuando se decrete el amparo de pobreza o en los demás asuntos que se determinen en la ley, corresponde al ejercicio de la libertad de configuración legislativa, que se apoya en razones de orden

constitucional fincadas en la trascendencia de los procesos, en el principio de solidaridad y en el deber de especial protección de sujetos en situación de debilidad económica. Por su parte, la exclusión del cobro del arancel en los procesos ejecutivos de viviendas de interés social, no corresponde a ningún fin constitucionalmente válido y se refleja como contrario al derecho de igualdad.

RESERVA DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA- Vulneración por norma que faculta a ciertas autoridades para determinar la procedencia de la exclusión del arancel judicial

No es posible que el Congreso delegue en otras autoridades la exclusión de sujetos pasivos del pago del arancel judicial, por cuanto el principio de reserva de ley en materia tributaria impide dejar en manos de otras autoridades decisiones de esta índole, que comprometen además el principio de igualdad.

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS-Excepcionalidad y transitoriedad

FUNCION JURISDICCIONAL-Por excepción la pueden ejercer las autoridades administrativas/**FUNCION JUDICIAL POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-**No permisión para adelantar instrucción de sumarios ni juzgamiento de delitos/**FUNCION JUDICIAL POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-**Decisión susceptible de recursos ante órganos de la rama judicial

El ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas hace parte de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, por cuanto constituye una modalidad de resolución asistida donde la adjudicación del derecho corresponde a un tercero neutral que no hace parte del sistema tradicional de justicia. La propia Carta reconoce la posibilidad, por supuesto excepcional, de atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas. Más aún, la norma precisa que esas funciones serán aquellas que por su naturaleza y cuantía puedan ser resueltas por éstas de manera adecuada y eficaz, siempre y cuando no implique la instrucción de sumarios o investigación de delitos y el juzgamiento de los mismos, lo que armoniza plenamente con la restricción prevista en el artículo 116 de la Constitución.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA POR PARTICULARES- Función transitoria

El que transitoriamente los particulares puedan ser investidos de la función de administrar justicia, se encuentra acorde con la Constitución pues se trata de una habilitación transitoria.

CONCILIACION-Características

CONCILIACION COMO MECANISMO ALTERNATIVO DE SOLUCION ASISTIDA DE CONFLICTOS/ADMINISTRACION DE JUSTICIA POR PARTICULARES COMO CONCILIADORES-Intervención meramente propositiva y no dispositiva

La conciliación es un mecanismo alternativo de solución asistida de conflictos, donde la intervención de un tercero es meramente propositiva y no dispositiva, pues el conciliador en ningún momento puede dirimir la controversia, ya que son las partes en conflicto quienes tienen la facultad de poner fin a una disputa que a ellos concierne.

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS-Evaluación e informes al Congreso

Le corresponde al Consejo Superior de la Judicatura, en coordinación con el Ministerio del Interior y de Justicia, realizar el seguimiento y evaluación de las medidas que se adopten respecto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos y rendir informes al congreso cada dos años.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Función a cargo de autoridades de la rama judicial y excepcionalmente de otras autoridades y particulares

RAMA JUDICIAL-Estructura orgánica e integración por diversas jurisdicciones

JURISDICCION ORDINARIA-Estructura/**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-**Organo máximo de la jurisdicción ordinaria

La jurisdicción ordinaria tiene como su órgano máximo a la Corte Suprema de Justicia, de creación constitucional, además de los Tribunales Superiores de distrito judicial y los diferentes juzgados según su especialidad. Se introduce los jueces penales para adolescentes (creados por la Ley 1098 de 2006) y los jueces de pequeñas causas y de competencia múltiple (creados los jueces de pequeñas causas por Ley 1153 de 2007), y los demás jueces especializados o promiscuos que se creen conforme a la ley. Se suprime la alusión a los jueces agrarios.

JURISDICCION ORDINARIA-Los juzgados especializados forman parte de ella

La jurisprudencia no ha reprochado la existencia de juzgados especializados dentro de la jurisdicción ordinaria, toda vez que con ello se contribuye a la eficacia en la administración de justicia, por cuanto la existencia de juzgados especializados y el hecho de que se les adscriba el conocimiento de ciertos asuntos, en razón de la especificidad o

particularidad de la materia, no implica que dejen de pertenecer a la jurisdicción ordinaria, ni mucho menos el desconocimiento de las garantías procesales del debido proceso.

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Estructura se mantiene en los términos de la ley estatutaria de administración de justicia/**CONSEJO DE ESTADO-**Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo/**CONSEJO DE ESTADO-**Integración y composición

CONSEJO DE ESTADO-Sala de lo contencioso administrativo

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-División e integración/**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-**Funciones

ACCION DE PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA-Competencia de la sala plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado

SALAS DE DECISION EN EL CONSEJO DE ESTADO-Imposibilidad de ser integradas de manera discrecional y autónoma por la sala plena de lo contencioso administrativo/**CLAUSULA DE RESERVA DE LEY-**Vulneración por omisión de parámetros mínimos para funcionamiento de salas de decisión en el Consejo de Estado

ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO-Competencia de las secciones primera y tercera

REVISION EVENTUAL DE ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO POR EL CONSEJO DE ESTADO-Sólo respecto de decisiones de los Tribunales Administrativos y en su condición de tribunal supremo de lo contencioso administrativo/**REVISION EVENTUAL DE ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO POR EL CONSEJO DE ESTADO**-No opera de manera oficiosa/**REVISION EVENTUAL DE ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO POR EL CONSEJO DE ESTADO-**No constituye una facultad discrecional del consejo de estado/**REVISION EVENTUAL DE ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO POR EL CONSEJO DE ESTADO-**La decisión de seleccionar o no los asuntos para revisión debe ser motivada

En la medida en que se ha atribuido a la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento de ciertas acciones populares y de grupo (las que involucran las actuaciones de autoridades públicas o de particulares que desempeñan funciones administrativas), resulta igualmente válido que el Congreso haya optado por atribuir al Consejo de Estado, como Tribunal Supremo de la jurisdicción de lo contencioso

administrativo, la facultad para revisar las sentencias y demás providencias que pongan fin a esos procesos, previéndose la revisión eventual sólo para las decisiones de los tribunales administrativos, siendo necesaria la intervención de las partes entre las que se encuentra el Ministerio Público como garante de los intereses colectivos y de la sociedad en general.

REVISION EVENTUAL DE ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO POR EL CONSEJO DE ESTADO-Trámite

ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO-Efectos no supeditados a la decisión de selección o revisión por el Consejo de Estado

No resulta razonable supeditar el amparo de lo derechos involucrados en las acciones constitucionales populares y de grupo a una decisión apenas eventual y excepcional, que por tardía podría hacer nugatorio el disfrute legítimo de un derecho cuya titularidad radica en cabeza de una colectividad.

CONSEJO DE ESTADO-No es corte de casación administrativa

La función asignada a un juez para actuar como Tribunal de Casación, implica un análisis técnico-jurídico sobre la validez de una sentencia judicial. Esa función fue prevista por el Constituyente de manera expresa y exclusiva para la Corte Suprema de Justicia, en el marco de la jurisdicción ordinaria, pero no para otras autoridades judiciales como el Consejo de Estado. En la tradición jurídica nacional esta institución nunca ha sido concebida como Corte de Casación, sino solamente como órgano consultivo del ejecutivo y como Tribunal Supremo encargado de dirimir las controversias en las que está involucrada la administración pública.

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA QUE RESUELVA ACCIONES POPULARES O DE GRUPO-Procedencia/**ACCION DE TUTELA CONTRA DECISIÓN DE NO SELECCIÓN DE ACCION POPULAR O DE GRUPO-**Procedencia/**ACCION DE TUTELA CONTRA DECISION QUE RESUELVA LA REVISION DE ACCION POPULAR O DE GRUPO-**Procedencia

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Resuelve conflictos de competencia entre las secciones del Consejo de Estado

AUTORIDADES COMPETENTES PARA DIRIMIR CONFLICTOS DE COMPETENCIA EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

CONCILIACION EXTRAJUDICIAL EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Requisito de procedibilidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa y en las de controversias contractuales/**CONCILIACION EXTRAJUDICIAL EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-** Intervención del Ministerio Público y aprobación de las actas por el juez competente

JURISDICCION CONSTITUCIONAL-Estructura/**CORTE CONSTITUCIONAL-**Organo de cierre de la jurisdicción constitucional/**JURISDICCION CONSTITUCIONAL-**Los jueces y corporaciones que profieran decisiones de tutela forman parte de esta jurisdicción, al igual que las que resuelvan acciones o recursos para la aplicación de derechos constitucionales

Son numerosos y reiterados los pronunciamientos en los que se ha dejado en claro que los jueces de tutela forman parte de la jurisdicción constitucional (desde el punto de vista funcional). En esa medida, los jueces de instancia no pueden dejar de aplicar la Constitución, de acuerdo con el alcance que le ha dado su intérprete autorizado, independientemente de cuál sea el objeto del debate, en particular en lo que hace referencia a la tutela contra providencias judiciales. Y es por ello que tampoco son órganos de cierre en materia constitucional, de modo que en sede de tutela no pueden abstenerse de remitir a esta Corporación, para su eventual revisión, todas las decisiones de cualquier naturaleza que profieran al resolver este tipo de asuntos.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia/**ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIAS DE LOS ORGANOS MAXIMOS DE LAS DISTINTAS JURISDICCIONES-**Procedencia

El artículo 86 de la Constitución, dispone que los fallos de tutela deberán ser remitidos a la Corte Constitucional para su eventual revisión, y el artículo 241-9 del mismo estatuto, determina que corresponde a esta Corporación revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales. En este orden de ideas, se llama la atención sobre la procedencia de la tutela contra todo tipo de providencias judiciales, en particular contra las sentencias de los órganos máximos de las jurisdicciones ordinaria, contencioso administrativa y jurisdiccional disciplinaria.

JURISDICCION DE PAZ-Los jueces de paz resuelven en equidad/**CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-** Funciones relacionadas con jueces de paz

El artículo 247 de la Constitución se refiere a la creación de los jueces de paz, para resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios, sujeta a la voluntad y configuración del Legislador. Fue así como en su configuración normativa (Ley 497 de 1999) el Congreso asignó al Consejo Superior de la Judicatura varias funciones relacionadas con los jueces de paz. A dicha autoridad corresponde incluir las partidas necesarias para la financiación de la justicia de paz, diseñar programas de formación y capacitación permanente, fijar las expensas y costas en los procesos, conformar bases de datos y ejercer el control disciplinario, entre otras.

JURISDICCION DE PAZ-Especificidades/**JURISDICCION DE PAZ-**Forma parte de la Estructura orgánica de la rama judicial

La jurisdicción de paz tiene entre otras las siguientes especificidades: se trata de particulares investidos por las partes de la autoridad para administrar justicia y resolver ciertos conflictos en equidad; está animada por la búsqueda de la concordia entre los ciudadanos, a partir de su esfuerzo participativo en la solución de conflictos individuales y colectivos, mediante el empleo de mecanismos de administración de justicia no tradicionales. Resulta plenamente válido que dicha jurisdicción especial, autorizada directamente por la Constitución pero cuyo desarrollo corresponde al Legislador, se inscriba en la estructura orgánica de la rama judicial.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN COMUNIDADES INDIGENAS-Autoridades de las comunidades administran justicia y ejercen jurisdicción en el ámbito de su territorio/**FUNCION JURISDICCIONAL DE AUTORIDAD INDIGENA-** Circunscrita a su ámbito territorial

Las autoridades de las comunidades indígenas están constitucionalmente avaladas para administrar justicia, dado el reconocimiento de su autonomía para ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, es decir, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, la diversidad étnica y cultural y el respeto al pluralismo y la dignidad humana, por lo que desde el punto de vista funcional la jurisdicción indígena hace parte de la rama judicial

AUTORIDADES INDIGENAS-No forman parte de la estructura orgánica de la rama judicial

COMPETENCIA TERRITORIAL DE LOS JUECES DE PEQUEÑAS CAUSAS-A nivel municipal y local

COMPETENCIA TERRITORIAL DE LOS JUECES DE DESCONGESTION-La que le señale el acto de creación/ **COMPETENCIA MATERIAL DE LOS JUECES DE DESCONGESTION-**La que le señale el acto de creación/**JUECES**

DE DESCONGESTION-No son cargos permanentes/**JUECES DE DESCONGESTION-**No forman parte de la estructura de la administración de justicia

Los jueces de descongestión no son cargos permanentes y por tanto no forman parte de la estructura misma de la administración de justicia. Son cargos creados de manera transitoria por el Consejo Superior de la Judicatura, dentro de la facultad prevista en el artículo 257-2 de la Constitución y de conformidad con las políticas y programas de descongestión judicial establecidos por dicho organismo.

FISCAL GENERAL DE LA NACION-Ámbito de competencia determinado en la ley estatutaria de administración de justicia/**FISCALES DELEGADOS**-Ámbito de competencia determinado en la ley estatutaria de administración de justicia

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Se garantiza con exigencia de al menos un despacho judicial en cada municipio

La exigencia de al menos un despacho judicial en cada municipio del territorio colombiano, constituye una garantía de acceso real y efectivo a la administración de justicia en condiciones mínimas de igualdad, pues se trata, de asegurar la presencia mínima del aparato judicial del Estado en el territorio nacional.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Funcionamiento desconcentrado

REFORMA DE LEY ESTATUTARIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Reitera la pertenencia de la Fiscalía General de la Nación y del Consejo Superior de la Judicatura a la rama judicial/**RAMA JUDICIAL-**Integrada también por la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura/**RAMA JUDICIAL-**Los Consejos Seccionales de la Judicatura hacen parte de la estructura orgánica

En la norma se mantiene la regulación originaria prevista en la Ley 270 de 1996, relativa a la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura como órganos pertenecientes a la Rama Judicial, regulación que se ajusta a lo previsto en el Título VIII de la Carta Política, precisándose, solamente, que los Consejos Seccionales de la Judicatura también hacen parte de la estructura orgánica de la Rama, en virtud de su dependencia funcional frente al Consejo Superior de la Judicatura.

FUNCION JURISDICCIONAL-Concepto/**FUNCION JURISDICCIONAL EN LA RAMA JUDICIAL-**Ejercicio

Se entiende por función jurisdiccional, la facultad de administrar justicia por parte de un órgano del Estado, con el fin de declarar o reconocer el derecho mediante la aplicación de la Constitución y la ley. La función jurisdiccional se ejerce como propia y habitual y de manera permanente por las corporaciones y personas dotadas de investidura legal para hacerlo

> **FUNCION JURISDICCIONAL POR EL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-**Reservada a su sala disciplinaria/**FUNCION JURISDICCIONAL POR LOS CONSEJOS SECCIONALES DE LA JUDICATURA-**Reservada a sus salas disciplinarias/**ACCIONES DE TUTELA-**Habilitación para resolverlas a las salas disciplinarias del Consejo Superior y Seccionales de la Judicatura

El Consejo Superior de la Judicatura administra justicia, es decir, ejerce función jurisdiccional propia, habitual y permanente a través de su Sala Disciplinaria, así como también la ejercen las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura, en cuanto les corresponde examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial y de los abogados en el ejercicio de su profesión en la instancia que señale la ley, como cuando dirimen los conflictos de competencia entre las distintas jurisdicciones. Esta misma circunstancia las habilita constitucionalmente para resolver sobre acciones de tutela, conforme a los parámetros definidos por el Legislador.

> **FUNCION JURISDICCIONAL-**Ejercicio excepcional por la jurisdicción indígena/**FUNCION JURISDICCIONAL-**Ejercicio excepcional por la justicia penal militar/**JURISDICCION PENAL MILITAR-**No forma parte de la rama judicial/**JURISDICCION INDIGENA-**No forma parte de la rama judicial

La justicia penal militar y la jurisdicción indígena se encuentran autorizadas constitucional y legalmente para administrar justicia de manera excepcional, pero, dichas autoridades no hacen parte de la estructura orgánica de la Rama Judicial del Poder Público.

> **JURISDICCION ORDINARIA-**Competencia residual no puede involucrar asuntos constitucionales/**CORTE CONSTITUCIONAL-**Garante de la supremacía e integridad de la constitución

El hecho de que el Congreso haya asignado a la jurisdicción ordinaria una suerte de competencia residual, exige en todo caso respetar las atribuciones inherentes a cada jurisdicción y en particular a la constitucional, teniendo presente que ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley, por lo que la competencia residual de la justicia ordinaria no

puede involucrar asuntos de orden constitucional que por su naturaleza corresponden a la Corte Constitucional.

FUNCION JURISDICCIONAL POR LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Ejercicio excepcional

Las funciones judiciales que excepcionalmente ejerce la Fiscalía General de la Nación se encuentran señaladas en el artículo 250 de la Constitución. Entre ellas se destacan la facultad de realizar capturas, adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones, y en general las que por su naturaleza involucran la restricción de derechos fundamentales y por lo mismo están sujetas a control de garantías. En consecuencia, la Fiscalía General de la Nación ejerce excepcionalmente función jurisdiccional.

FUNCION JURISDICCIONAL POR EL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Ejercicio en los casos taxativamente establecidos en la constitución política

FUNCION JURISDICCIONAL POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Atribución excepcional y en materias precisas/**FUNCION JURISDICCIONAL POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-**Se exceptúan asuntos de índole penal/**FUNCION JURISDICCIONAL POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-**Decisiones susceptibles de impugnación ante autoridades judiciales y a través de la acción de tutela contra providencias judiciales

La atribución de competencia jurisdiccional a las autoridades administrativas hace parte de la libertad de configuración del Congreso en esta materia, siempre bajo el supuesto de su carácter excepcional y al margen de los asuntos de índole penal. Se hace necesario que en cada caso en particular el Legislador fije las condiciones bajo las cuales se garantiza la autonomía e imparcialidad para la toma de decisiones, que podrán ser susceptibles de impugnación ante las autoridades judiciales, y que en todo caso pueden ser impugnadas a través de la acción de tutela contra providencias judiciales, siempre y cuando se cumplan los requisitos para tal fin.

FUNCION JURISDICCIONAL POR PARTICULARES-La ejercen cuando actúan como conciliadores o árbitros habilitados por las partes/**ARBITRAJE-**Eventos en que los árbitros pueden acordar reglas de procedimiento a seguir/**ARBITROS-**Tienen facultad para decidir una controversia

En los casos en que no sea parte el Estado o alguna de sus entidades, los árbitros pueden acordar las reglas de procedimiento a seguir, directamente o por referencia a la de un Centro de Arbitraje, a

condición de respetar los principios constitucionales que integran el debido proceso y a lo dispuesto por el legislador en las normas especiales que regulan los procedimientos arbitrales.

ARBITRAMENTO-Concepto/**ARBITRAMENTO-**Características

El arbitramento constituye un mecanismo jurídico en virtud del cual las partes en conflicto deciden someter sus diferencias a la decisión de un tercero, aceptando anticipadamente sujetarse a lo que allí se adopte. Sus características centrales son las siguientes: (i) Es un mecanismo alternativo de solución de conflictos autorizado por la Constitución, a través del cual, previa autorización del Legislador, las partes pueden investir a los particulares de la función de administrar justicia; (ii) Se rige por el principio de voluntariedad o libre habilitación que tiene que partir de la base de que es la voluntad de las partes en conflicto, potencial o actual, la que habilita a los árbitros para actuar; (iii) Es un mecanismo de carácter temporal, porque su existencia se da solamente para la resolución del caso específico sometido a consideración de los árbitros; (iv) Es excepcional, característica que se explica si se tiene en cuenta que existen bienes jurídicos cuya disposición no puede dejarse al arbitrio de un particular, así haya sido voluntariamente designado por las partes enfrentadas; (v) Es una institución de orden procesal, lo cual significa que el arbitramento garantiza los derechos de las partes enfrentadas disponiendo de una serie de etapas y oportunidades para la discusión de los argumentos, la valoración de las pruebas aportadas y, aún, la propia revisión de los pronunciamientos hechos por los árbitros.

ARBITRAJE-Modalidades

En la Ley 446 de 1998, se reconocieron tres (3) modalidades de arbitraje según la mayor o menor discrecionalidad de las partes para fijar las reglas de procedimiento, a saber: a) el arbitraje independiente, b) el arbitraje institucional y c) el arbitraje legal.

LAUDO ARBITRAL-Procedencia de la tutela para su impugnación

Los laudos arbitrales se asimilan a sentencias judiciales, lo cual implica que también son susceptibles de ser impugnados a través de la acción de tutela, bajo las reglas de procedencia excepcional que ha fijado la jurisprudencia de esta Corporación.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-Número, integración y funciones de sus salas

SALAS DE CASACION DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-Competencia como tribunal de casación según su especialidad/**SALAS DE CASACION DE LA CORTE**

SUPREMA DE JUSTICIA-Competencia para dirimir conflictos de competencia en el ámbito de sus especialidades

SALAS DE DECISION EN LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-Imposibilidad de ser integradas de manera discrecional y autónoma por la misma corporación/**CLAUSULA DE RESERVA DE LEY-**Vulneración por omisión de parámetros mínimos para funcionamiento de salas de decisión en la Corte Suprema de Justicia

En virtud de la cláusula de reserva de ley, la autorización para crear salas de decisión exige, cuando menos, (i) que sea la ley quien fije directamente los parámetros objetivos mínimos en cuanto a su funcionamiento y (ii) que no se altere la estructura básica de la Corte Suprema de Justicia. En otras palabras, es menester que la ley defina los elementos básicos de su estructura y funcionamiento (número de integrantes, funciones, etc.), pues una regulación de orden legal no puede consistir en la simple delegación a otra autoridad para que determine en forma completamente discrecional y autónoma la estructura o la conformación de Salas de decisión, sino que debe ser definida en sus elementos centrales directamente por el Congreso de la República, cosa que no ocurrió en el caso de la norma bajo examen.

CASACION-Naturaleza/**CASACION-**Fines

CASACION-Propósitos se ajustan a la constitución

La Corte considera que los propósitos para los cuales se prevé la casación se ajustan al ordenamiento Superior, en la medida en que armonizan con los fines que por su naturaleza corresponden a esa institución, habida cuenta que la casación apunta a la salvaguarda de los derechos reconocidos en el ordenamiento constitucional y no solo de los fundamentales, atendiendo criterios de justicia material.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-Selección de asuntos de casación no corresponde a criterios de discrecionalidad

El artículo 235 de la Carta Política atribuye a la Corte Suprema de Justicia la función de actuar como tribunal de casación, potestad que no le confiere discrecionalidad en la materia, derivado del número reducido de procesos que son remitidos para el trámite de casación en virtud de los requisitos previstos para hacer uso de este recurso extraordinario, por lo que muchas de las sentencias de instancia no son susceptibles de ser impugnadas a través de la casación, especialmente en asuntos civiles y laborales, donde existen límites objetivos como la naturaleza del asunto o la cuantía de las pretensiones, y que haciendo la casación parte de los recursos principales (aunque extraordinarios) para controvertir una sentencia, una vez el Legislador ha definido los criterios de procedencia de la casación, es cuando menos razonable que

la persona tenga derecho a obtener una decisión judicial en la que conozca debidamente los motivos por los cuales su caso va o no a ser examinado a fondo.

RECHAZO DE DEMANDA DE CASACION-Motivada y tramitada conforme las reglas y requisitos que establezca la ley/**INADMISION DE RECURSO DE CASACION-**Motivada y tramitada conforme las reglas y requisitos que establezca la ley

A juicio de la Corte, la decisión de no selección adoptada al momento de decidir sobre la admisión del recurso de casación, deberá ser motivada y tramitada conforme a las reglas y requisitos específicos que establezca la ley, pues podrían afectarse los derechos de acceso efectivo a la administración de justicia, la prevalencia del derecho sustancial y el debido proceso.

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE CASACION-Procedencia/**ACCION DE TUTELA CONTRA DECISIÓN DE INADMISION DEL RECURSO DE CASACION/**Procedencia

JURISDICCION ORDINARIA-Integración

JUZGADO AGRARIO-Eliminación de su mención en la reforma a la ley estatutaria de la administración de justicia

JUZGADO DE PEQUEÑAS CAUSAS-Se incorpora en la reforma a la ley estatutaria de la administración de justicia/**JUZGADO DE PEQUEÑAS CAUSAS-**Actuación sumarial, oral y en lo posible de única audiencia

La Corte precisa que el hecho de que la actuación de los juzgados de pequeñas causas sea sumaria, oral y en lo posible de única audiencia, se acompasa con los principios trazados en el proyecto para dinamizar la administración de justicia. Sin embargo, la noción de única audiencia no puede confundirse con la de única instancia, pues mientras la primera se refiere al desarrollo de la diligencia en un estadio temporal, la segunda concierne a la posibilidad de impugnar la sentencia, cuestión ésta ajena a la norma analizada.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Funciones en relación con la organización para efectos judiciales no requieren ser concertadas/**COMISION INTERINSTITUCIONAL DE LA RAMA JUDICIAL-**Funciones

El artículo 257 de la Constitución le otorga al Consejo Superior de la Judicatura la potestad exclusiva para fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales al igual que las demás decisiones relacionadas con la creación, supresión y

traslado de cargos en la administración de justicia, lo que no significa que las demás instituciones de la Rama Judicial no puedan comunicar sus inquietudes y necesidades al Consejo Superior de la Judicatura, con miras a una adecuada determinación de lo que convenga hacer para el mejoramiento del servicio de la administración de justicia.

FACULTADES Y PODERES DEL JUEZ/FACULTAD CORRECCIONAL-Se proyecta como una manifestación legítima del poder punitivo del Estado

PLAN NACIONAL DE DESCONGESTION JUDICIAL-Estrategia de carácter transitorio/**PLAN NACIONAL DE DESCONGESTION JUDICIAL-**A cargo del Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa con carácter incluyente

Para el diseño del Plan de Descongestión Judicial la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura deberá tomar atenta nota de las intervenciones y sugerencias de los diversos sujetos involucrados en la problemática relacionada con la administración de justicia en Colombia.

JUECES DE APOYO ITINERANTES-Cargos que pueden crearse para atender las mayores cargas de congestión/**JUECES DE APOYO ITINERANTES-**Están facultados para dictar sentencias/**JUECES DE APOYO ITINERANTES-**Nombramientos deben realizarse de la lista de elegibles integradas en los concursos de méritos para acceder a la carrera judicial y respetando el orden de prelación

La norma autoriza al Consejo Superior de la Judicatura a crear cargos de jueces y magistrados de apoyo itinerantes en cada jurisdicción para atender las mayores cargas de congestión en los despachos judiciales, y su existencia exige que tengan atribuida la función de dictar sentencias.

JUECES SUSTANCIADORES-Cargos transitorios y excepcionales

PLAN DE DESCONGESTION-Contratación a término fijo de abogados, profesionales expertos y personal auxiliar para funciones de apoyo

SENTENCIAS-Orden para proferirlas/**SENTENCIAS-**Regla de orden para proferirlas no es absoluta

Por regla general las sentencias deben proferirse en el mismo orden en el que entraron los asuntos al despacho; no obstante, la Corte considera que dicha regla no es absoluta, de manera que bajo circunstancias extraordinarias el Legislador puede establecer excepciones, siempre y cuando las mismas se encuentren debidamente justificadas y se reflejen como razonables.

PRELACION DE TURNOS PARA FALLAR EN INSTANCIAS JUDICIALES-Razones en que puede ampararse/**PRELACION DE TURNOS PARA FALLAR EN INSTANCIAS JUDICIALES-**Trámite puede ser solicitado por el Procurador General de la Nación

Las siguientes son las razones especiales, que permiten que algunos procesos sean tramitados y fallados preferentemente por las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas, Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura o la Corte Constitucional: (i) la seguridad nacional, (ii) prevenir la afectación grave del patrimonio nacional, (iii) resolver procesos que involucren a graves violaciones de los derechos humanos o crímenes de lesa humanidad, y, (iv) los asuntos de especial trascendencia social.

SENTENCIAS-Orden para proferirlas puede basarse en el carácter temático de los proyectos fijados mediante acuerdo

PRELACION DE TURNOS PARA FALLAR EN INSTANCIAS JUDICIALES-Imposibilidad de ser señaladas por los órganos máximos en relación con despachos de inferior jerarquía de la jurisdicción

Resulta contrario a la Constitución, que en aplicación de tales circunstancias excepcionales se permita a los máximos órganos de cada jurisdicción señalar, en relación con otros despachos judiciales de inferior jerarquía en sus respectivas jurisdicciones, los procesos que habrán de ser resueltos de manera preferente. Ello implicaría una intromisión ilegítima en detrimento de los principios de autonomía e independencia que deben caracterizar al juez en la toma de decisiones sobre los asuntos a su cargo.

RECURSOS EN REITERACION DE JURISPRUDENCIA- Decisión anticipada sin sujeción al orden cronológico de turnos

Los recursos interpuestos ante la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura cuya resolución involucre reiteración de la jurisprudencia podrán ser resueltos anticipadamente, sin sujeción al orden cronológico de turnos

SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Funciones

EXPENSAS-Fijación por el juez para el impulso del proceso

FUNCIONARIO JUDICIAL Y EMPLEADO JUDICIAL- Diferencia

Los funcionarios judiciales son aquellos servidores que tienen a su cargo la labor de administrar justicia, en tanto los demás servidores de la rama judicial tienen la categoría de empleados. En concordancia con ello, el artículo 125 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia precisa que tienen la calidad de funcionarios judiciales los magistrados de las Corporaciones Judiciales, los jueces de la República y los fiscales, mientras que son empleados las demás personas que ocupen cargos en las Corporaciones y Despachos Judiciales y en los órganos de las entidades administrativas de la Rama Judicial.

LEGISLADOR-No podrá disponer que a través de delegación un funcionario judicial invista de jurisdicción a empleados de su despacho

Los magistrados auxiliares cumplen importantes tareas de colaboración al interior del despacho, en su calidad de empleados de la Rama Judicial, pero como no son autoridades administrativas el Legislador no puede asignarles el ejercicio excepcional de funciones judiciales previstas en el artículo 116 de la Carta Política.

COMISION A MAGISTRADOS AUXILIARES DE ALTAS CORTES-Funciones que pueden desarrollar

Los magistrados auxiliares cumplen importantes tareas de colaboración al interior del despacho, en su calidad de empleados de la Rama Judicial, pero como no son autoridades administrativas el Legislador no puede asignarles el ejercicio excepcional de funciones judiciales previstas en el artículo 116 de la Carta Política, constituyendo su labor de apoyo a la gestión de los magistrados titulares, pero no tienen investidura judicial ni están formalmente habilitados para administrar justicia. En tal sentido la facultad de ser comisionados comprende (i) practicar pruebas y (ii) adoptar decisiones de trámite o sustanciación para resolver los recursos presentados en relación con dichas pruebas, es decir los actos dirigidos al cumplimiento de la prueba ya decretada y directamente vinculados a ella

COMISION A MAGISTRADOS AUXILIARES DE ALTAS CORTES-No puede comprender funciones de dirección de diligencias de conciliación

La conciliación es una forma alternativa para la solución de conflictos, donde son las partes las que deciden autónoma y libremente si llegan a un acuerdo para superar sus diferencias. Pero lo cierto es que en los eventos de conciliación judicial el titular del despacho está llamado a cumplir un rol particularmente activo, al propiciar fórmulas de acuerdo y analizar los términos en que éste se define para efecto de su posterior aprobación, actividades que en razón de su naturaleza y la trascendencia de la decisión, competen al titular de la función de

administrar justicia, de modo que el desarrollo de esa actividad involucra el ejercicio de una potestad jurisdiccional que por su naturaleza está reservada sólo a quien ostenta la calidad de funcionario.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Sistemas de información

BANCO AGRARIO DE COLOMBIA-Consignación de depósitos judiciales

FONDO PARA LA MODERNIZACION, DESCONGESTION Y BIENESTAR DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Creación/**FONDO PARA LA MODERNIZACION, DESCONGESTION Y BIENESTAR DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-**Fondo cuenta en cuya configuración no debería contemplar reconocimiento de personería jurídica

La Corte considera que el Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia responde a las características propias de un fondo-cuenta, y no a las de un fondo-entidad, que como una nueva entidad conduciría a la modificación de la estructura de la administración pública. En efecto, entre sus componentes esenciales se destacan: (i) la creación del Fondo como una cuenta y no como una entidad en sí misma considerada; (ii) el Fondo estará adscrito al Consejo Superior de la Judicatura, con lo cual se busca optimizar el manejo de los recursos para descongestionar la Rama Judicial; (iii) el Fondo no contará con personal diferente al asignado a la Dirección Ejecutiva del Consejo Superior de la Judicatura, de modo que no demanda afectación presupuestal en ese aspecto. De esta manera, el Fondo para la Modernización constituye un sistema de manejo de cuentas, conforme a los cuales se destinan los bienes y recursos allí indicados para su administración bajo las reglas previstas por el Legislador y la consecución de los objetivos por éste señalados. Esto responde a una opción legítima y constitucionalmente válida dentro del marco de libertad que el Congreso tiene para regular esa materia, por lo que la Corte declarará la exequibilidad del artículo examinado. Sin embargo, dado que los componentes de la norma estudiada corresponden a un fondo-cuenta, su configuración no debería contemplar el reconocimiento de personería jurídica. Como en este caso particular el Legislador le atribuyó al Fondo personería jurídica, ello exigiría el cumplimiento de unos elementos esenciales que no se encuentran presentes en la disposición examinada.

PLAN NACIONAL DE DESCONGESTION JUDICIAL-Gradualidad en su aplicación justificada por razones de orden presupuestal

El objetivo de la norma es señalar que la implementación de las medidas para superar los problemas de congestión judicial será de manera gradual en todo el territorio nacional, según las directrices trazadas por el Consejo Superior de la Judicatura, gradualidad justificada por las limitaciones de orden presupuestal que hacen imperioso acompasar las diferentes actividades con la disponibilidad de los recursos necesarios para financiarlas.

PERENCION EN PROCESOS EJECUTIVOS-Medida transitoria de descongestión/**PERENCION EN PROCESOS EJECUTIVOS-**Operancia por inactividad del ejecutante durante nueve (9) meses o más/**PERENCION EN PROCESOS EJECUTIVOS-**Decretada de oficio o a petición de parte

La Corte ha tenido ocasión de explicar que la perención constituye una forma de terminación anormal del proceso, de la instancia o de la actuación, que opera de oficio o a petición de parte, como sanción a la negligencia, omisión, descuido o inactividad de la parte a cuyo cargo esté la actuación. También ha destacado su armonización con los preceptos constitucionales, en virtud de importancia como institución sancionatoria para hacer efectivos los principios de celeridad, economía, eficiencia y efectividad en el desarrollo de los procesos ante la administración de justicia. Ante esta circunstancia, considera la Corte que el restablecimiento de la perención en los procesos ejecutivos, como medida derivada de la injustificada inactividad de la parte actora, constituye un mecanismo idóneo y constitucionalmente admisible para contribuir eficazmente a la descongestión del aparato judicial, dentro del margen de configuración propio del Legislador.

COMISION DEL PROCESO ORAL Y JUSTICIA PRONTA-Creación/**COMISION DEL PROCESO ORAL Y JUSTICIA PRONTA-**Integración y funciones

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Asignación de competencias sobre asuntos que no correspondan a su naturaleza y diseño constitucional afectan el debido proceso y las garantías de independencia y autonomía judicial/**CONSEJOS SECCIONALES DE LA JUDICATURA-**Asignación de competencias sobre asuntos que no correspondan a su naturaleza y diseño constitucional afectan el debido proceso y las garantías de independencia y autonomía judicial

Referencia: expediente P.E. 030

Revisión previa del proyecto de ley estatutaria No. 023/06 Senado y No. 286/07 Cámara *"Por medio de la cual*

se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia"

Magistrada Ponente:
Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., quince (15) de julio de dos mil ocho (2008).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio del 21 de junio de 2007, la Presidenta del Senado de la República, Dilian Francisca Toro Torres, remitió a la Corte Constitucional el expediente correspondiente al trámite surtido en el Congreso de la República en relación con el proyecto de ley estatutaria No. 023/06 Senado y No. 286/07 Cámara, *"Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia"*, para que respecto de él se surta la revisión previa sobre su exequibilidad, de acuerdo con el artículo 153 de la Constitución Política.

Una vez repartido el expediente, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 2067 de 1991, la Magistrada sustanciadora (E) Catalina Botero Marino, asumió mediante auto del 13 de agosto de 2007 el conocimiento del presente asunto y ordenó, previo el recaudo de algunas pruebas solicitadas a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, fijar en lista el proceso de revisión, correr traslado por treinta días al señor Procurador General de la Nación y comunicar la iniciación al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Habiendo tomado posesión el Dr. Mauricio González Cuervo como magistrado titular de la Corte Constitucional, manifestó encontrarse impedido para actuar como ponente e intervenir en el estudio y decisión que corresponde al presente expediente, en razón de las funciones que ejerció como director de la Corporación Excelencia en la Justicia, entidad que participó en el proceso de formación del proyecto de ley estatutaria en revisión.

El impedimento presentado por el magistrado Mauricio González Cuervo fue aceptado por la Sala Plena el 24 de octubre de 2007, pasando entonces el expediente al despacho de la magistrada Clara Inés Vargas Hernández para efectos de continuar con el trámite respectivo.

El ciudadano Ramiro Bejarano Guzmán formuló recusación del magistrado Mauricio González Cuervo, para el evento de que el aludido funcionario no se declarara voluntariamente impedido. Sin embargo, en razón de la aceptación del impedimento al cual se ha hecho referencia, no se dio trámite a la recusación, por sustracción de materia.

II. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY QUE SE EXAMINA

A continuación se transcribe en su integridad el texto del proyecto de ley cuyo examen adelanta en esta oportunidad la Corte Constitucional, tomado de la versión que aparece publicada en la Gaceta del Congreso No 293 del día 15 de junio del año 2007. Cabe advertir que la trascripción es fiel copia de la fuente.

TEXTO CONCILIADO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 286 DE 2007 CAMARA, 023 DE 2006 SENADO

por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.

El Congreso de la República
DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 270 de 1996:

Artículo 4°. Celeridad y Oralidad. La administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación injustificada constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria.

Las actuaciones que se realicen en los procesos judiciales deberán ser orales con las excepciones que establezca la ley. Esta adoptará nuevos estatutos procesales con diligencias orales y por audiencias, en procura de la unificación de los procedimientos judiciales, y tendrá en cuenta los nuevos avances tecnológicos.

Parágrafo transitorio. Autorizase al Gobierno Nacional para que durante los próximos cuatro años incluya en el presupuesto de rentas y gastos una partida equivalente hasta el 0.5% del Producto Interno Bruto de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gastos, para desarrollar gradualmente la oralidad en todos los procesos judiciales que determine la ley y para la ejecución de los planes de descongestión.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 6°. Gratuidad. La administración de justicia será gratuita y su funcionamiento estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las agencias en derecho, costas, expensas y aranceles judiciales que se fijen de conformidad con la ley.

En los procesos contenciosos administrativos, comerciales y civiles de cuantía superior a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes se cobrará a cargo del demandante un arancel judicial hasta del 2% del valor de las condenas o cuantías ejecutadas en virtud de la intervención judicial, siempre y cuando el proceso se falle dentro de los términos de ley. No se admitirá excepción alguna a este principio. Por los términos de ley debe entenderse los días de duración del proceso que no hayan excedido en el número de días previsto por la ley para fallarlo. Cuando el incumplimiento de los términos de ley para proferir sentencia ejecutoriada sea imputable a algunas partes, la que resulte responsable pagará el mismo arancel.

No podrá cobrarse arancel en los procedimientos de carácter penal, laboral, contencioso-laboral, de familia, de menores, ni en los juicios de control constitucional o derivados del ejercicio de la tutela y demás acciones constitucionales. Tampoco podrá cobrarse aranceles a las personas de escasos recursos cuando se decrete el amparo de pobreza o en aquellos procesos o actuaciones judiciales que determinen la ley o el Consejo Superior de la Judicatura, o indiquen la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior y de Justicia o la Defensoría del Pueblo, en razón de la presencia de intereses públicos, de la limitación del acceso a la justicia, o de las circunstancias especiales de las partes que ameriten una protección legal.

El arancel judicial constituirá un ingreso público consistente en el pago a favor de la rama judicial de un porcentaje del valor obtenido en el proceso como resultado de la declaración o ejecución de derechos a fin de proveer los gastos necesarios para adelantar el proceso y contribuir a la mayor eficacia, descongestión y modernización de la rama, corporaciones y despachos judiciales.

Parágrafo. Exclúyase el cobro de aranceles en los procesos ejecutivos de viviendas de interés social.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 270 de 1996 en los siguientes términos:

“Artículo 8. Mecanismos alternativos. La ley podrá establecer mecanismos alternativos al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados y señalará los casos en los cuales habrá lugar al cobro de honorarios por estos servicios.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas para que conozcan de asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por aquellas de manera adecuada y eficaz. En tal caso la ley señalará las competencias, las garantías al debido proceso y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes. Contra las sentencias o decisiones definitivas que en asuntos judiciales adopten las autoridades administrativas excepcionalmente facultadas para ello, siempre procederán recursos ante los órganos de la Rama Jurisdiccional del Estado, en los términos y con las condiciones que determine la ley.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros debidamente habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad.

El Consejo Superior de la Judicatura, en coordinación con el Ministerio del Interior y Justicia, realizará el seguimiento y evaluación de las medidas que

se adopten en desarrollo de lo dispuesto por este artículo y cada dos años rendirán informe al Congreso de la República.

Artículo 4°.Modifíquese el artículo 11 de la Ley 270 de 1996:

"**Artículo 11**. La Rama Judicial del Poder Público está constituida por:

I. Los órganos que integran las distintas jurisdicciones:

a) De la Jurisdicción Ordinaria:

1. Corte Suprema de Justicia.

2. Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

3. Juzgados civiles, laborales, penales, penales para adolescentes, de familia, de ejecución de penas, de pequeñas causas y de competencia múltiple, y los demás especializados y promiscuos que se creen conforme a la ley;

b) De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo:

1. Consejo de Estado.

2. Tribunales Administrativos.

3. Juzgados Administrativos;

c) De la Jurisdicción Constitucional:

1. Corte Constitucional

d) De la Jurisdicción de Paz: Jueces de Paz.

e) De la Jurisdicción de las Comunidades Indígenas: Autoridades de los territorios indígenas.

2. La Fiscalía General de la Nación.

3. El Consejo Superior de la Judicatura.

Parágrafo 1°. La Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, tienen competencia en todo el territorio nacional. Los Tribunales Superiores, los Tribunales Administrativos y los Consejos Seccionales de la Judicatura tienen competencia en el correspondiente distrito judicial o administrativo. Los jueces del circuito tienen competencia en el respectivo circuito y los jueces municipales en el respectivo municipio; los Jueces de pequeñas causas a nivel municipal y local.

Los jueces de descongestión tendrán la competencia territorial y material específica que se les señale en el acto de su creación.

Parágrafo 2°. El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

Parágrafo 3°. En cada municipio funcionará al menos un Juzgado cualquiera que sea su categoría.

Parágrafo 4°. En las ciudades se podrán organizar los despachos judiciales en forma desconcentrada".

Artículo 5°. El artículo 12 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

Artículo 12. Del ejercicio de la función jurisdiccional por la Rama Judicial. La función jurisdiccional se ejerce como propia y habitual y de manera permanente por las corporaciones y personas dotadas de investidura legal para hacerlo, según se precisa en la Constitución Política y en la presente Ley Estatutaria.

Dicha función se ejerce por la jurisdicción constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las jurisdicciones especiales tales como: la penal militar, la indígena y la justicia de paz, y la jurisdicción ordinaria que conocerá de todos los asuntos que no estén atribuidos expresamente por la Constitución o la ley a otra jurisdicción".

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 270 de 1996:

Artículo 13. Del ejercicio de la función jurisdiccional por otras autoridades y por particulares. Ejercen función jurisdiccional de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política:

1. El Congreso de la República, con motivo de las acusaciones y faltas disciplinarias que se formulen contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos.

2. Las autoridades administrativas respecto de conflictos entre particulares, de acuerdo con las normas sobre competencia y procedimiento previstas en las leyes. Tales autoridades no podrán, en ningún caso, realizar funciones de instrucción o juzgamiento de carácter penal; y

3. Los particulares actuando como conciliadores o árbitros habilitados por las partes, en los términos que señale la ley. Tratándose de arbitraje, en el que no sea parte el Estado o alguna de sus Entidades, los particulares podrán acordar las reglas de procedimiento a seguir, directamente o por referencia a la de un Centro de Arbitraje, respetando, en todo caso los principios constitucionales que integran el debido proceso.

Artículo 7°. El artículo 16 de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Artículo 16. Salas. La Corte Suprema de Justicia cumplirá sus funciones por medio de cinco salas, integradas así: La Sala Plena, por todos los Magistrados de la Corporación; la Sala de Gobierno, integrada por el Presidente, el Vicepresidente y los Presidentes de cada una de las Salas especializadas; la Sala de Casación Civil y Agraria, integrada por siete Magistrados; la Sala de Casación Laboral, integrada por siete Magistrados y la Sala de Casación Penal, integrada por nueve Magistrados.

La Sala Especializada podrá disponer la integración de Salas de Decisión para asumir el conocimiento de los asuntos a cargo de la Corporación o de sus diferentes Salas, cuando a su juicio se requiera adelantar un programa de descongestión.

Las Salas de Casación Civil y Agraria Laboral y Penal, actuarán según su especialidad como Tribunal de Casación, pudiendo seleccionar las sentencias objeto de su pronunciamiento, para los fines de unificación de la jurisprudencia, protección de los derechos constitucionales fundamentales y control de legalidad de los fallos. También conocerán de los conflictos de competencia que, en el ámbito de sus especialidades, se susciten entre las Salas de un mismo tribunal, o entre Tribunales, o entre estos y juzgados de otro distrito, o entre juzgados de diferentes distritos".

Artículo 8°. El artículo 22 de la Ley 270 quedará así:

Artículo 22. Régimen de los juzgados. Los Juzgados Civiles, Penales, de Familia, Laborales, de Ejecución de Penas, y de Pequeñas Causas que de conformidad con las necesidades de la administración de justicia determine la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura previa concertación con la Corte Suprema de Justicia, para el cumplimiento de las funciones que prevea la ley procesal en cada circuito o municipio, integran la Jurisdicción Ordinaria. Sus características, denominación y número serán los establecidos por dichas Corporaciones.

Cuando el número de asuntos así lo justifique, los juzgados podrán ser promiscuos para el conocimiento de procesos civiles, penales, laborales o de familia.

De conformidad con las necesidades de cada ciudad y de cada municipio habrá jueces municipales de pequeñas causas y competencia múltiple sobre asuntos de Jurisdicción Ordinaria, definidos legalmente como conflictos

menores. La localización de sus sedes será descentralizada en aquellos sectores de ciudades y municipios donde así se justifique en razón de la demanda de justicia. Su actuación será oral, sumaria y en lo posible de única audiencia.

El Consejo Superior de la Judicatura dispondrá lo necesario para que a partir del 1° de enero del año 2008, por lo menos una quinta parte de los juzgados que funcionan en las ciudades de más de un millón de habitantes se localicen y empiecen a funcionar en sedes distribuidas geográficamente en las distintas localidades o comunas de la respectiva ciudad.

A partir del 1° de enero del año 2009, el cuarenta por ciento (40%) de los juzgados que funcionan en las ciudades de más de un (1) millón de habitantes y el treinta por ciento (30%) de los juzgados que funcionan en ciudades de más de doscientos mil habitantes (200.000) deberán funcionar en sedes distribuidas geográficamente entre las distintas localidades o comunas de la respectiva ciudad.

El Consejo Superior de la Judicatura procurará que esta distribución se haga a todas las localidades y comunas, pero podrá hacer una distribución que corresponda hasta tres localidades o comunas colindantes.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 34 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 34. "Integración y Composición. El Consejo de Estado es el máximo Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y estará integrado por treinta y un (31) magistrados, elegidos por la misma Corporación para los períodos individuales que determina la Constitución Política, de listas superiores a cinco (5) candidatos, que reúnan los requisitos constitucionales, por cada vacante que se presente, enviadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

El Consejo de Estado ejerce sus funciones por medio de tres (3) Salas, integradas así: la Plena, por todos sus miembros; la de lo Contencioso Administrativo, por veintisiete (27) consejeros y la de Consulta y Servicio Civil, por los cuatro (4) consejeros restantes".

Artículo 10. Modifícase el artículo 36 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 36.- De la Sala de lo Contencioso Administrativo. La Sala de lo Contencioso Administrativo se dividirá en cinco (5) Secciones cada una de las cuales ejercerá separadamente las funciones que de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado, de acuerdo con la ley y el reglamento interno de la Corporación y estarán integradas de la siguiente manera:

La Sección Primera, por cuatro (4) magistrados;

La Sección Segunda se dividirá en dos (2) Subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) Magistrados;

La Sección Tercera se dividirá en tres (3) Subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) magistrados;

La Sección Cuarta, por cuatro (4) magistrados, y

La Sección Quinta, por cuatro (4) magistrados.

Sin perjuicio de las específicas competencias que atribuya la ley, el reglamento de la Corporación determinará y asignará los asuntos y las materias cuyo conocimiento corresponda a cada Sección y a las respectivas Subsecciones.

En todo caso, la acción de pérdida de investidura de congresistas será de competencia de la sala plena de lo contencioso administrativo.

Parágrafo 1°. Para efectos de descongestión, en cualquier época la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado podrá integrar salas de decisión que asuman el conocimiento de aquellos procesos o asuntos que de manera regular se encuentren atribuidos a las Secciones o Subsecciones que la integran.

Parágrafo 2° transitorio. Los nuevos despachos que por medio de esta ley se crean para la integración de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, tendrán la misma organización y estructura que en la actualidad tienen los despachos ya existentes en esa Sección".

Artículo 11. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996, el artículo 36A, que formará parte del capítulo relativo a la organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el cual tendrá el siguiente texto:

"Artículo 36A. Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios. En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, de oficio o a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o de sus Secciones o Subsecciones, con sujeción a los criterios que establezca el reglamento de la Corporación, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia, asegurar la protección de los derechos constitucionales fundamentales o ejercer control de legalidad respecto de los fallos correspondientes. Al efectuar la revisión se decidirá sin las limitaciones propias de los recursos.

La selección o no de cada sentencia o providencia, para su eventual revisión, se efectuará sin necesidad de motivación. Por regla general las sentencias y demás autos acerca de los cuales resulte procedente la revisión eventual, sólo producirán efectos a partir del momento en el cual quede en firme la decisión de no seleccionarlas o a partir del vencimiento del plazo que señale la ley para que el Consejo de Estado decida sobre su eventual revisión sin que hubiere proferido pronunciamiento al respecto o, si a ello hubiere lugar, a partir de la ejecutoria de la decisión que se profiera en virtud de la revisión eventual. La ley podrá establecer excepciones.

La petición de parte o del Ministerio Público deberá formularse dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al respectivo proceso; los Tribunales Administrativos, dentro del término perentorio de ocho (8) días, contados a partir de la radicación de la petición, deberán remitir, con destino a la correspondiente Sala, Sección o Subsección del Consejo de Estado, el expediente dentro del cual se haya proferido la respectiva sentencia o el auto que disponga o genere la terminación del proceso, para que dentro del término máximo de tres (3) meses, a partir de su recibo, la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo resuelva sobre la selección, o no, de cada una de tales providencias para su eventual revisión. Cuando se decida sobre la no escogencia de una determinada providencia, cualquiera de las partes o el Ministerio Público podrán insistir acerca de su selección para eventual revisión, dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación de aquella; durante la presentación y trámite de la insistencia también continuarán suspendidos los efectos de la respectiva providencia. La decisión que se adopte en relación con la respectiva insistencia tampoco requerirá motivación.

Parágrafo 1°. La ley podrá disponer que la revisión eventual a que se refiere el presente artículo también se aplique en relación con procesos originados en el ejercicio de otras acciones cuyo conocimiento corresponda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En esos casos la ley regulará todos los aspectos relacionados con la procedencia y trámite de la revisión eventual, tales como la determinación de los plazos dentro de los cuales las partes o el Ministerio Público podrán elevar sus respectivas solicitudes; la insistencia que pueda presentarse respecto de la negativa de la selección; los efectos que ha de generar la selección; la posibilidad de que la revisión eventual pueda concurrir con otros recursos ordinarios o extraordinarios.

Parágrafo 2°. El Consejo de Estado también podrá actuar como Corte de Casación Administrativa. La ley regulará todos los asuntos relacionados con la procedencia y trámite de los recursos, ordinarios o extraordinarios, que puedan interponerse contra las decisiones que en cada caso se adopten en los procesos que cursen ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Artículo 12. Modifícase el numeral 1 del artículo 37 de la Ley 270 de 1996 y adiciónase un parágrafo:

"1. Resolver los conflictos de competencia entre las Secciones del Consejo de Estado.

Parágrafo. Los conflictos de competencia entre los Tribunales Administrativos, entre Secciones de distintos Tribunales Administrativos, entre los Tribunales y Jueces de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa pertenecientes a distintos distritos judiciales administrativos y entre Jueces Administrativos de los diferentes distritos judiciales administrativos, serán resueltos por las respectivas Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, de acuerdo con su especialidad. Los conflictos entre juzgados administrativos de un mismo circuito o entre secciones de un mismo Tribunal Administrativo serán decididos por el correspondiente Tribunal en pleno".

Artículo 13. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:

"Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.

Las conciliaciones judiciales y extrajudiciales únicamente requerirán revisión de la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuando así lo solicite y sustente el Ministerio Público, dentro de los tres (3) días siguientes a su celebración. Dicha solicitud sólo será procedente en los casos en que el Ministerio Público considere que los términos de la respectiva conciliación resultan contrarios al ordenamiento vigente o lesivos para el patrimonio público".

Artículo 14. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:

"Artículo 60A. Poderes del juez. Además de los casos previstos en los artículos anteriores, el Juez podrá sancionar con multa de dos a cinco salarios mínimos mensuales, a las partes del proceso, o a sus representantes o abogados, en los siguientes eventos:

1. Cuando a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad.

2. Cuando se utilice el proceso, incidente, trámite especial que haya sustituido a este o recurso, para fines claramente ilegales.

3. Cuando se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas o injustificadamente no suministren oportunamente la información o los documentos que estén en su poder y les fueren requeridos en inspección judicial, o mediante oficio.

4. Cuando injustificadamente no presten debida colaboración en la práctica de las pruebas y diligencias

5. Cuando adopten una conducta procesal tendiente a dilatar el proceso o por cualquier medio se entorpezca el desarrollo normal del proceso.

Parágrafo. El Juez tendrá poderes procesales para el impulso oficioso de los procesos, cualquiera que sea, y lo adelantará hasta la sentencia si es el caso".

Artículo 15. Modifícase el artículo 63 de la Ley 270 de 1996:

Artículo 63. *Plan y Medidas de Descongestión*. Habrá un plan nacional de descongestión que será concertado por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio del Interior y de Justicia, según correspondiere. En dicho plan se definirán los objetivos, los indicadores de congestión, las estrategias, términos y los mecanismos de evaluación de la aplicación de las medidas.

Corresponderá a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ejecutar el plan nacional de descongestión y adoptar las medidas pertinentes, entre ellas las siguientes:

A. El Consejo Superior de la Judicatura, respetando la especialidad funcional y la competencia territorial podrá redistribuir los asuntos que los Tribunales y Juzgados tengan para fallo asignándolos a despachos de la misma jerarquía que tengan una carga laboral que, a juicio de la misma Sala, lo permita.

B. La Sala Administrativa creará los cargos de jueces y magistrados de apoyo itinerantes en cada jurisdicción para atender las mayores cargas por congestión en los despachos. Dichos jueces tendrán competencia para tramitar y sustanciar los procesos dentro de los despachos ya establecidos, asumiendo cualquiera de las responsabilidades previstas en el artículo 37 del C. P. C., con salvedad de dictar sentencia; los procesos y funciones serán las que se señalen expresamente.

C. Salvo en materia penal, seleccionar los procesos cuyas pruebas, incluso inspecciones, puedan ser practicadas mediante comisión conferida por el juez de conocimiento, y determinar los jueces que deban trasladarse fuera del lugar de su sede para instruir y practicar pruebas en proceso que estén conociendo otros jueces.

D. De manera excepcional, crear con carácter transitorio cargos de jueces o magistrados sustanciadores de acuerdo con la ley de presupuesto.

E. Vincular de manera transitoria a empleados judiciales encargados de realizar funciones administrativas que se definan en el plan de descongestión de una jurisdicción, de un distrito judicial, o de despachos judiciales específicos, y

F. Contratar a término fijo y bajo un régimen especial de abogados, profesionales expertos y de personal auxiliar para cumplir las funciones de apoyo que se fijen en el plan de descongestión".

Artículo 16. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:

Artículo 63A. *Del orden y prelación de turnos.* Cuando existan razones de seguridad nacional o para prevenir la afectación grave del patrimonio nacional, o en el caso de graves violaciones de los derechos humanos, o de

crímenes de lesa humanidad, o de asuntos de especial trascendencia social, las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura o la Corte Constitucional, señalarán la clase de procesos que deberán ser tramitados y fallados preferentemente en cualquiera de los Despachos o Corporaciones de sus respectivas jurisdicciones. Dicha actuación también podrá ser solicitada por el Procurador General de la Nación.

Igualmente, las Salas o Secciones de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura podrán determinar motivadamente los asuntos que por carecer de antecedentes jurisprudenciales, su solución sea de interés público o pueda tener repercusión colectiva, para que los respectivos procesos sean tramitados de manera preferente en todas las instancias y recursos.

Los recursos interpuestos ante la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura, cuya resolución íntegra entrañe sólo la reiteración de jurisprudencia, podrán ser decididos anticipadamente sin sujeción al orden cronológico de turnos.

Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas o las Secciones del Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura; las Salas de los Tribunales Superiores y de los Tribunales Contencioso Administrativos de Distrito podrán determinar un orden de carácter temático para la elaboración y estudio preferente de los proyectos de sentencia; para el efecto, mediante acuerdo, fijarán periódicamente los temas bajo los cuales se agruparán los procesos y señalarán, mediante aviso, las fechas de las sesiones de la Sala en las que se asumirá el respectivo estudio.

Parágrafo 1°. Lo dispuesto en el presente artículo en relación con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se entenderá sin perjuicio de lo previsto por el artículo 18 de la Ley 446 de 1998.

Parágrafo 2°. El reglamento interno de cada corporación judicial, señalará los días y horas de cada semana en que ella sus Salas y sus Secciones, celebrarán reuniones para la deliberación de los asuntos jurisdiccionales de su competencia, sin perjuicio de que cada Sala decida sesionar con mayor frecuencia para imprimir celeridad y eficiencia a sus actuaciones.

Parágrafo 3°. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, reglamentará los turnos, jornadas y horarios para garantizar el ejercicio permanente de la función de control de garantías. En este sentido no podrá alterar el régimen salarial y prestacional vigente en la Rama Judicial".

Artículo 17. Adiciónase el artículo 85 de la Ley 270 de 1996 con los siguientes numerales:

"30. Expedir con sujeción a los criterios generales establecidos en la Ley Estatutaria y en las leyes procesales el estatuto sobre expensas, costos y aranceles judiciales el cual comprenderá entre otros aspectos, las tarifas, los procedimientos para el cobro, la recaudación, administración, destinación y liquidación.

31. Las expensas se fijarán previamente por el Juez con el fin de impulsar oficiosamente el proceso.

32. Las demás que señal e la ley".

Artículo 18. Modifíquese el siguiente parágrafo al artículo 93 de la Ley 270 de 1996:

Parágrafo. Los Magistrados Auxiliares del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior de la Judicatura podrán ser

comisionados para la práctica de pruebas para adoptar decisiones relacionadas con asuntos de trámite o sustanciación para resolver los recursos que se interpongan en relación con las mismas y para dirigir las diligencias de conciliación que cursan en los respectivos despachos".

Artículo 19°. El artículo 106 de la Ley 270 de 1996, quedará así:

"Artículo 106. *Sistemas de información.* Con sujeción a las normas legales que sean aplicables, el Consejo Superior de la Judicatura debe diseñar, desarrollar, poner y mantener en funcionamiento unos adecuados Sistemas de Información que, incluyan entre otros, los relativos a la información financiera, recursos humanos, costos, información presupuestaria, gestión judicial y acceso de los servidores de la rama, en forma completa y oportuna, al conocimiento de las fuentes formales del derecho, tanto nacionales como internacionales.

En todo caso, tendrá a su cargo un Sistema de Información y estadística que incluya la gestión de quienes hacen parte de una Rama Judicial o ejercen funciones jurisdiccionales y permita la individualización de los procesos desde su iniciación hasta su terminación, incluyendo la verificación de los términos procesales y la efectiva solución, de tal forma que permita realizar un adecuado diagnóstico de la prestación de justicia.

Todos los organismos que hacen parte de la Rama Judicial y aquellos que funcionalmente administran justicia en desarrollo del artículo 116 de la Carta Política, tienen el deber de suministrar la información necesaria para mantener actualizados los datos incorporados al sistema, de acuerdo con los formatos que para el efecto establezca el Consejo Superior de la Judicatura".

Artículo 20. Modifíquese el artículo 191 de la Ley 270 de 1996, de la siguiente manera:

"Artículo 191. Los dineros que deban consignarse a órdenes de los despachos de la Rama Judicial de conformidad con lo previsto en la presente ley y en las disposiciones legales vigentes se depositarán en el Banco Agrario de Colombia en razón de las condiciones más favorables en materia de rentabilidad, eficiencia en el recaudo, seguridad y demás beneficios a favor de la rama.

De la misma manera se procederá respecto de las multas, cauciones y pagos que decreten las autoridades judiciales o de los depósitos que prescriban a favor de la Nación.

En ningún caso el Banco Agrario de Colombia pagará una tasa inferior al promedio de las cinco mejores tasas de intereses en cuenta de ahorros que se ofrezcan en el mercado, certificado por la Superintendencia Financiera.

Parágrafo. Facúltese al Juez de la causa para que a través del trámite incidental ejecute la multa o caución dentro del mismo proceso".

Artículo 21. Modifíquese el artículo 192, de la siguiente manera:

Artículo 192. Créase el Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la administración de Justicia, como una cuenta con personería jurídica adscrita al Consejo Superior de la Judicatura, integrado por los siguientes recursos:

1. Los derechos, aranceles, emolumentos y costos que se causen con ocasión de las actuaciones judiciales y sus rendimientos.

2. Los rendimientos de los depósitos judiciales, sin perjuicio de la destinación del 30% para el Sistema Carcelario y Penitenciario establecido en la Ley 66 de 1993.

3. Las donaciones y aportes de la sociedad, de los particulares y de la cooperación internacional.

4. Las asignaciones que fije el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1°. El Fondo no contará con personal diferente al asignado a la Dirección Ejecutiva y a la Sala Administrativa. Para su operación se podrá contratar a una institución especializada del sector financiero o fiduciario.

Parágrafo 2°. Cuando se trate de condenas contra el Estado o entidades oficiales, el pago se realizará una vez se haga efectiva la sentencia. La entidad respectiva hará la retención pertinente y girará la suma al Fondo dentro de los diez días siguientes.

Parágrafo 3°. Las personas y particulares que realicen aportes al Fondo a título de donación tendrán los beneficios fiscales que determine la ley".

Artículo 22. Artículo Nuevo. Habrá un artículo 209 Bis de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

"Artículo 209Bis. *Aplicación gradual de las políticas judiciales.* Los planes y programas de descongestión, la creación y funcionamiento de los jueces administrativos, de los jueces de plena jurisdicción, se hará en forma gradual y en determinadas zonas del país, de acuerdo con las necesidades de la administración de justicia determinadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

El Plan Nacional de Descongestión para la Justicia al Día deberá diseñarse y formularse integralmente a más tardar dentro de los seis meses siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

Formulado el Plan Nacional de Descongestión para la Justicia al Día, su implementación se hará en forma gradual, en determinadas zonas y despachos judiciales del país, priorizando en aquellos que se concentran el mayor volumen de represamiento de inventarios.

Parágrafo. Se implementará de manera gradual la oralidad, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo".

Artículo 23. Adiciónase el artículo 209A.

"Mientras se expiden las reformas procesales tendientes a la agilización y descongestión en los diferentes procesos judiciales, adóptense las siguientes disposiciones:

a) **Perención en procesos ejecutivos.** En los procesos ejecutivos, si el expediente permanece en la secretaría durante nueve (9) meses o más por falta de impulso cuando este corresponda al demandante o por estar pendiente la notificación del mandamiento de pago a uno o varios ejecutados de un auto cuando la misma corresponda adelantarla al ejecutante, el juez de oficio, o a solicitud del ejecutado, ordenará la perención con la consiguiente devolución de la demanda y de sus anexos y, si fuera del caso, la cancelación de las medidas cautelares evento en el cual condenará en costas y perjuicios al ejecutante. El auto que ordene devolver la demanda es apelable en el efecto suspensivo, y el que lo deniegue, en el devolutivo;

b) **En materia laboral** la competencia se determinará por el lugar donde haya sido prestado el servicio; si este hubiere sido prestado en varios lugares, será aquel en el que, en los tres últimos años de servicio, hubiere tenido la mayor duración.

Artículo 24. Adiciónase el artículo 209B.

Créase una Comisión del Proceso Oral y Justicia Pronta, integrada por el Ministro del Interior y de Justicia, quien la presidirá; los Presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura; un Senador y un Representante a la Cámara miembros de las Comisiones Primeras, elegido por las respectivas

Comisiones Constitucionales; dos representantes de la academia y un representante de la sociedad civil, vinculados a los temas de la Administración de Justicia, para tratar, entre otras, las siguientes materias: procesos orales y por audiencias en todos los órdenes de la jurisdicción; un estatuto general de procesos judiciales que los unifique y simplifique, a excepción del proceso penal; proyectos de desjudicialización y asignación de competencias y funciones a autoridades administrativas y a particulares habilitados para ejercer funciones públicas. La Secretaría Técnica quedará en cabeza de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

La Comisión de Justicia Pronta tendrá en cuenta las recomendaciones y propuestas elaboradas por las Comisiones Intersectoriales para la efectividad del principio de la Oralidad en el Régimen Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y para la promoción de la Oralidad en el Régimen de Familia, Civil y Agrario, creadas mediante los Decretos 1098 de 2005 y 368 de 2006".

Artículo 25. Artículo nuevo. Habrá un artículo nuevo que será del siguiente tenor:

"Artículo nuevo. Todas las competencias atribuidas por las Leyes 600 de 2000 y 906 de 2004 a la Corte Suprema de Justicia y a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial en materia de cambio de radicación de procesos y de impedimentos y recusaciones serán ejercidas a partir de la vigencia de la presente ley por el Consejo Superior de la Judicatura y por los Consejos Seccionales de la Judicatura respectivamente".

Artículo 26. El artículo 18 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

Artículo 18. El artículo 18 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

Artículo 18. Los conflictos de competencia que se susciten entre autoridades de la jurisdicción ordinaria que tengan distinta especialidad jurisdiccional y que pertenezcan a distintos distritos, serán resueltos por el Consejo Superior de la Judicatura.

Los conflictos de la misma materia que se presenten entre autoridades de igual o diferente categoría y pertenecientes al mismo distrito, serán resueltos por el Consejo Seccional de la Judicatura".

Artículo 27. Artículo nuevo. Agotada cada etapa del proceso, el Juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrean nulidades dentro del proceso, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes en aras de evitar dilaciones injustificadas.

Artículo 28. Deróguense los artículos 1°, 2°, 3°, 4° y 8° de la Ley 66 de 1993, 203 de la Ley 270 de 1996, y las demás normas que le sean contrarias.

Artículo 29. Para la Financiación de los costos que demanda el cumplimiento de la presente ley, la Rama Judicial hará los ajustes presupuestales internos a que haya lugar.

Artículo 30. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

En cuanto a las intervenciones y el concepto del Procurador General de la Nación, la Corte procederá a su inclusión en el examen de cada una de las normas contenidas en el proyecto de ley estatutaria.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 153 (inciso segundo) y 241-8 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para revisar y decidir sobre la exequibilidad del proyecto de ley estatutaria número 023/06 Senado y 286/07 Cámara "*Por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación, una vez aprobado en los debates correspondientes en el Congreso de la República, como ocurre con el proyecto que se examina, el cual fue remitido a esta Corporación por la Presidencia del Congreso con las constancias pertinentes.

2. El alcance del control de constitucionalidad respecto de los proyectos de ley estatutaria.

El examen constitucional que le corresponde efectuar a la Corte Constitucional sobre proyectos de leyes estatutarias tiene las siguientes características: (i) es *jurisdiccional*, por cuanto le está vedado estudiar la conveniencia u oportunidad del proyecto de ley toda vez que sus fallos son en derecho; (ii) es *automático*, por cuanto no requiere para su inicio la presentación de una demanda de inconstitucionalidad; (iii) es *integral*, porque debe examinar el proyecto de ley tanto en su contenido formal como material, además de confrontarlo con la totalidad de las disposiciones de la Carta Política; (iv) es *definitivo*, ya que le corresponde decidir definitivamente sobre el proyecto de ley, el cual una vez cumplido hace tránsito a cosa juzgada constitucional; (v) es *participativo*, toda vez que cualquier ciudadano podrá intervenir en el proceso de constitucionalidad para defender o impugnar el proyecto de ley; y (vi) es *previo*, al comprender la revisión previa sobre la exequibilidad del proyecto por parte de la Corte[1].

El control de constitucionalidad *formal* comprende tanto el cumplimiento de los requisitos previstos para las leyes ordinarias, como también los requerimientos propios para este tipo de leyes, a saber: (i) haber sido publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva (art. 157-1 CP); (ii) surtir los debates correspondientes que deben cumplirse dentro de una sola legislatura

---

[1] Sentencia C-523 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Cfr. Sentencias C-802 de 2006, C-1153 de 2005 y C-292 de 2003.

(arts. 153 y 157-2 CP); (iii) observar el quórum deliberatorio y decisorio (arts. 145 y 146 CP), al igual que la aprobación exige la mayoría absoluta de los miembros del Congreso (art. 153 CP); (iv) respetar los términos que deben mediar para los debates en una y otra cámara (art. 160 CP), y (v) cumplir el anuncio previo a la votación (art. 160 CP)[2].

Por su parte, el control de constitucionalidad *material* busca examinar el contenido del proyecto de ley estatutaria a la luz del contenido integral de la Constitución Política.

3. Trámite surtido en el Congreso de la República del proyecto de Ley Estatutaria número 023/06 Senado y 286/07 Cámara "*Por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".

A continuación la Corte procede a describir el trámite surtido en el Congreso de la República para la aprobación del proyecto, conforme a los requisitos anteriormente anotados y su desarrollo en la jurisprudencia constitucional.

- Presentación y publicación del proyecto

3.1. El proyecto fue presentado el día 20 de julio de 2006, por el Ministro del Interior y de Justicia, Sabas Pretelt de la Vega, tal como consta en la Gaceta del Congreso No. 245 del 25 de julio de 2006, página 26[3]. Fue publicado en la misma Gaceta No. 245 (página 18 y siguientes)[4], como proyecto de ley estatutaria No. 23 de 2006 –Senado.

- Trámite en Comisión Primera de Senado

3.2. La ponencia para primer debate, presentada por el Senador Mauricio Pimiento Barrera, coordinador ponente y por los senadores Héctor Helí Rojas, Eduardo Enríquez Maya, Germán Vargas Lleras, Parmenio Cuellar Bastidas, Samuel Arrieta, Oscar Darío Pérez y Gina Parody, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 418 del 26 de septiembre de 2006 (página 1 y siguientes)[5].

3.3. En la Gaceta del Congreso No. 16 del 26 de enero de 2007 (páginas 5-6)[6], se publicó el acta No. 16 de 2006, correspondiente a la sesión del 31 de octubre de 2006 de la comisión primera constitucional del Senado de la República, en la que se discutió y aprobó la Proposición No. 36 de invitación a los magistrados de la sala jurisdiccional disciplinaria del

---

2 Sentencias C-502 de 2007, C-238 de 2006, C-292 de 2003, C-295 de 2002 y C-037 de 1996.

3 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 26.

4 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 18 y siguientes.

5 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folios 29 a 38.

6 Cuaderno de trámite en comisión I Primera Senado. Folios 64 a 65.

Consejo Superior de la Judicatura, para que expresaran su opinión en relación con el proyecto de ley estatutaria y se acordó invitar igualmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público.

3.4. En la Gaceta del Congreso No. 17 del 26 de enero de 2007 (página 24)[7], se publicó el acta No. 17 de 2006, correspondiente a la sesión del 1º. de noviembre de 2006, de la comisión primera constitucional del Senado de la República, en la que se anunció que el proyecto de ley No. 023 de 2006 Senado sería sometido a discusión y votación en la próxima sesión ordinaria. Sin embargo, el proyecto de ley no alcanzó a ser debatido en la siguiente sesión ordinaria.

3.5. En la Gaceta del Congreso No. 21 del 02 de febrero de 2007 (página 27)[8], se publicó el acta No. 18 de 2006, correspondiente a la sesión del 08 de noviembre de 2006, de la comisión primera constitucional del Senado de la República, en la que se anunció que el proyecto de ley No. 023 de 2006 Senado sería sometido a discusión y votación en la próxima sesión. Sin embargo, el proyecto de ley tampoco alcanzó a ser debatido en la siguiente sesión ordinaria.

3.7. En la Gaceta del Congreso No. 22 del 02 de febrero de 2007 (página 22)[9], se publicó el acta No. 19 de 2006, correspondiente a la sesión del 14 de noviembre de 2006, de la comisión primera constitucional del Senado de la República, en la que se anunció que el proyecto de ley No. 023 de 2006 Senado sería sometido a discusión y votación en la próxima sesión. Sin embargo, el proyecto de ley tampoco alcanzó a ser debatido en la siguiente sesión ordinaria.

3.8. En la Gaceta del Congreso No. 23 del 02 de febrero de 2007 (página 2)[10], se publicó el acta No. 20 de 2006, correspondiente a la sesión del 15 de noviembre de 2006, de la comisión primera constitucional del Senado de la República, en la que se anunció que el proyecto de ley No. 023 de 2006 Senado sería sometido a discusión y votación en la próxima sesión.

3.9. En la Gaceta del Congreso No. 23 del 02 de febrero de 2007 (página 7)[11], se publicó el acta No. 21 de 2006, correspondiente a la sesión del 21 de noviembre de 2006, de la comisión primera constitucional del Senado de la República, en la que se aprobó el acta No. 19 de 2006, contentiva del anuncio discusión y votación del proyecto de ley No. 023 de 2006 Senado en la próxima sesión.

---

7 Cuaderno de trámite en la comisión I Senado. Folio 99.

8 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 126.

9 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 153.

10 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 157.

11 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 162.

3.10. En la misma Gaceta del Congreso No. 23 del 02 de febrero de 2007 (página 7 y siguientes)[12], se publicó el acta No. 21 de 2006, correspondiente a la sesión del 21 de noviembre de 2006, de la comisión primera constitucional del Senado de la República, en la que se discutió el proyecto de ley estatutaria y se procedió a su aprobación parcial, así: el artículo 1º. fue aprobado por unanimidad, con la constancia secretarial de haber sido votado por once (11) senadores[13]. El artículo 2º. fue aprobado por unanimidad, con el voto de doce (12) senadores[14]. El artículo 3º. fue suprimido por decisión unánime, con el voto de catorce (14) senadores[15]. El artículo 4º. fue aprobado con la constancia secretarial de haber sido votado por doce (12) senadores[16].

3.11. En la misma Gaceta del Congreso No. 23 del 02 de febrero de 2007 (página 21)[17], se publicó el acta No. 21 de 2006, correspondiente a la sesión del 21 de noviembre de 2006, de la comisión primera constitucional del Senado de la República, en la que se anunció que el proyecto de ley No. 023 de 2006 Senado sería sometido a discusión y votación en la próxima sesión.

3.12. En la misma Gaceta del Congreso No. 23 del 02 de febrero de 2007 (página 24)[18], se publicó el acta No. 22 de 2006, correspondiente a la sesión del 29 de noviembre de 2006, de la comisión primera constitucional del Senado de la República, en la que se anunció que el proyecto de ley No. 023 de 2006 Senado sería sometido a discusión y votación en la próxima sesión.

3.13. En la Gaceta del Congreso No. 23 del 02 de febrero de 2007 (página 7)[19], se publicó el acta No. 21 de 2006, correspondiente a la sesión del 21 de noviembre de 2006, de la comisión primera constitucional del Senado de la República, en la que se aprobaron las actas Nos. 19 y 20 de 2006, contentivas del anuncio de discusión y votación del proyecto de ley No. 023 de 2006 Senado en la próxima sesión.

3.14. En la Gaceta del Congreso No. 24 del 02 de febrero de 2007 (página 4)[20], se publicó el acta No. 23 de 2006, correspondiente a la sesión del 05 de diciembre de 2006, de la comisión primera constitucional del Senado de la República, en la que se aprobó el acta No. 22 de 2006, contentiva del anuncio discusión y votación del proyecto de ley No. 023 de 2006 Senado en la próxima sesión.

---

12 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 161.

13 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Página 10. Folio 165.

14 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Página 14. Folio 169.

15 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Página 19. Folio 174.

16 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Página 20. Folio 175.

17 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 176.

18 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 179.

19 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 162.

20 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 187.

3.15. En la misma Gaceta del Congreso No. 24 del 02 de febrero de 2007 (página 4 y siguientes)[21], se publicó el acta No. 23 de 2006, correspondiente a la sesión del 5 de diciembre de 2006, de la comisión primera constitucional del Senado de la República, en la que se continuó con la discusión del proyecto de ley estatutaria y se procedió a su aprobación parcial, así: el artículo 5º. fue aprobado por unanimidad[22]. Los artículos 6º., 7º., 8º., 9º., 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26 fueron aprobados por unanimidad[23]. El artículo 12 fue aprobado por unanimidad[24]. Se propuso un artículo nuevo, modificatorio del artículo 6º. de la Ley 270 de 1996, que alude a la gratuidad de la administración de justicia y crea el arancel judicial. Dicho artículo fue aprobado por unanimidad[25]. El senador Armando Benedetti Villanada dejó una constancia de su voto negativo en relación con el artículo 6º. del proyecto, por considerar que materialmente dicho artículo contiene la misma disposición del artículo 10 de la Ley 553 de 2000, que fue declarado inexequible por la Corte mediante la sentencia C-252 de 2001[26]. Tanto el título del proyecto como la voluntad de la comisión de que dicho proyecto sea ley de la República fueron aprobados por unanimidad, con constancia de secretaría en tal sentido.

3.16. En la Gaceta del Congreso No. 166 del 08 de mayo de 2007[27], se publicó el acta No. 24, correspondiente a la sesión de comisión primera del Senado de la República que tuvo lugar el 20 de marzo de 2007 y en la cual consta la aprobación del acta No. 23 de 2006 correspondiente a la sesión del 05 de diciembre de 2006, contentiva tanto del anuncio de discusión y votación del proyecto de ley, como de la correspondiente votación.

3.17. En la Gaceta del Congreso No. 24 del 02 de febrero de 2007 (página 6 y siguientes)[28], aparece publicado el texto del proyecto de ley aprobado por la comisión primera constitucional del Senado de la República.

3.18. En la Gaceta del Congreso No. 132 del 20 de abril de 2007 (página 10 y siguientes)[29], fue publicado el texto aprobado por la comisión primera del Senado de la República.

- Trámite en Plenaria de Senado

---

21 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 187 y siguientes.
22 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Página 4. Folio 187.
23 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Página 5. Folio 188.
24 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Página 5. Folio 188.
25 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Página 6. Folio 189.
26 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Página 6. Folio 189.
27 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Página 5. Folio 307.
28 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 189 y siguientes.
29 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 297 y siguientes.

3.19. En la Gaceta del Congreso No. 132 del 20 de abril de 2007 (página 2 y siguientes)[30], fue publicada la ponencia para el segundo debate y el pliego de modificaciones al proyecto de ley, presentado por los senadores Héctor Helí Rojas (coordinador), Eduardo Enríquez Maya, Germán Vargas Lleras, Gina Parody D'Echeona, Parmenio Cuellar Bastidas, Samuel Arrieta Buelvas y Oscar Darío Pérez Pineda.

3.20. En la Gaceta del Congreso No. 270 del 13 de junio de 2007 (página 24)[31], se publicó el acta No. 53 de 2006, correspondiente a la sesión del 03 de mayo de 2007, de la plenaria del Senado de la República, en la que se anunció que el proyecto de ley estatutaria de justicia sería sometido a discusión y votación en la próxima sesión.

3.21. En la Gaceta del Congreso No. 462 del 20 de septiembre de 2007 (página 9)[32], se publicó el acta No. 02 de 2007, correspondiente a la sesión del 24 de julio de 2007, de la plenaria del Senado de la República, en la que se aprobó el acta No. 53 de 2007, contentiva del anuncio de discusión y votación del proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia.

3.22. El proyecto fue aprobado por la plenaria del Senado realizada el día 04 de mayo de 2007, según consta en el acta No. 54, publicada en la Gaceta del Congreso No. 271 del 13 de junio de 2007 (páginas 15 y 16)[33].

3.23. En la Gaceta del Congreso No. 542 del 26 de octubre de 2007 (página 15)[34], se publicó el acta No. 10 de 2007, correspondiente a la sesión del 11 de septiembre de 2007, de la plenaria del Senado de la República, en la que se aprobó el acta No. 54 de 2007, contentiva de la discusión y votación del proyecto de ley No. 23 de 2006 Senado.

3.24. El texto definitivo al proyecto de ley No. 23 de 2006 Senado, aprobado por la plenaria del Senado de la República, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 179 del 14 de mayo de 2007 (página 26 y siguientes)[35].

- Trámite en Comisión Primera de Cámara

3.25. La ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, presentada por el Representante Tarquino Pacheco, fue publicada en la

---

30 Cuaderno de trámite en la comisión I Senado. Folio 289 y siguientes.

31 Cuaderno de trámite en plenaria Senado. Folio 40.

32 Cuaderno de trámite en plenaria Senado. Folio 49.

33 Cuaderno de trámite en plenaria Senado. Folios 115 y 116.

34 Cuaderno de trámite en plenaria Senado. Folio 195.

35 Cuaderno de trámite en plenaria Senado. Folio 234 y siguientes.

Gaceta del Congreso No. 210 del 25 de mayo de 2007 (página 18 y siguientes)[36].

3.26. En la misma Gaceta del Congreso No. 210 del 25 de mayo de 2007 (página 22 y siguientes)[37], aparece publicado el texto propuesto para primer debate en la comisión primera de la Cámara de Representantes.

3.27. En la Gaceta del Congreso No. 310 del 26 de junio de 2007 (página 48)[38], se publicó el acta No. 39 de 2007, correspondiente a la sesión del 30 de mayo de 2007, de la comisión primera constitucional de la Cámara de Representantes, en la que se anunció que el proyecto de ley estatutaria número 286 de 2007 de Cámara, 23 de 2006 de Senado, sería sometido a discusión y votación en la próxima sesión.

3.28. En la Gaceta del Congreso No. 381 del 14 de agosto de 2007 (página 11)[39], se publicó el acta No. 02 de 2007, correspondiente a la sesión del 1º de agosto de 2007, de la comisión primera constitucional de la Cámara, en la que se aprobó el acta No. 39 de 2007, contentiva del anuncio de discusión y votación del proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia.

3.29. El texto del proyecto 286 de 2007 – Cámara fue aprobado por la comisión primera de la Cámara de Representantes el día 06 de junio de 2007, según consta en el acta No. 40 de 2007, publicada en la Gaceta del Congreso No. 311 del 26 de junio de 2007, página 5 y siguientes[40].

3.30. En la Gaceta del Congreso No. 381 del 14 de agosto de 2007 (página 11)[41], se publicó el acta No. 02 de 2007, correspondiente a la sesión del 1º. de agosto de 2007, de la comisión primera constitucional de la Cámara, en la que se aprobó el acta No. 40 de 2007, contentiva de la discusión y aprobación del proyecto de ley.

3.31. El texto aprobado en la comisión primera constitucional de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 275 del 13 de junio de 2007 (página 9 y siguientes)[42].

- Trámite en plenaria de Cámara

3.32. En la Gaceta No. 275 del 13 de junio de 2007 se publicó el informe de ponencia para segundo debate, presentado por los representantes Tarquino Pacheco (coordinador ponente), Carlos Arturo Piedrahita,

---

36 Cuaderno de trámite en comisión I Cámara. Folio 18 y siguientes.

37 Cuaderno de trámite en comisión I Cámara. Folio 22 y siguientes.

38 Cuaderno de trámite en comisión I Cámara. Folio 88.

39 Cuaderno de trámite en comisión I Cámara. Folio 99.

40 Cuaderno de trámite en comisión I Cámara. Folio 113 y siguientes.

41 Cuaderno de trámite en Comisión I Cámara. Folio 99.

42 Cuaderno de trámite en Comisión I Cámara. Folio 133 y siguientes.

Carlos Fernando Motoa, Samir Silva, David Luna Sánchez y Pedrito Pereira (página 1 y siguientes)[43].

3.33. De igual manera, en la aludida Gaceta No. 275 del 13 de junio de 2007, se publicó el texto propuesto para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes (página 5 y siguientes)[44].

3.34. En la Gaceta del Congreso No. 380 del 14 de agosto de 2007 (página 52)[45], se publicó el acta No. 57 de la sesión ordinaria de la plenaria de la Cámara de Representantes, del día 14 de junio de 2007, en la cual se hizo el anuncio de discusión y votación del proyecto de ley estatutaria No. 286 de 2007 Cámara, 023 de 2006 Senado en la siguiente sesión.

3.35. En la Gaceta del Congreso No. 490 del 02 de octubre de 2007 (página 15)[46], se publicó el acta No. 69 de la sesión ordinaria de la plenaria de la Cámara de Representantes, del día 11 de septiembre de 2007, y se aprobó el acta No. 57 de 2007, contentiva del anuncio de discusión y votación del proyecto de ley estatutaria No. 286 de 2007 Cámara, 023 de 2006 Senado en la siguiente sesión.

3.36. La ponencia fue considerada y aprobada por la plenaria de la Cámara el día 15 de junio de 2007, según consta en el Acta No. 58, publicada en la Gaceta del Congreso No. 427 del 05 de septiembre de 2007 (página 8 y siguientes)[47].

3.37. En la Gaceta del Congreso No. 550 del 1º. de noviembre de 2007 (página 12)[48], se publicó el acta No. 73 de 2007, correspondiente a la sesión ordinaria del 25 de septiembre de 2007, de la plenaria de la Cámara de Representantes, en la que se aprobó el acta No. 58 de 2007, contentiva de la discusión y aprobación del proyecto de ley.

3.38. El texto del proyecto aprobado en segundo debate en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 306 del 26 de junio de 2007 (página 31 y siguientes)[49].

- Trámite en Comisión de Conciliación y plenarias

3.39. Debido a que el proyecto de ley aprobado en el Senado de la República sufrió algunas modificaciones en la Cámara de Representantes, se conformó una comisión conciliadora integrada por el senador Héctor Helí Rojas Jiménez y por el representante a la Cámara

---

43 Cuaderno de trámite en Comisión I Cámara. Folio 125 y siguientes.

44 Cuaderno de trámite en Comisión I Cámara. Folio 129 y siguientes.

45 Cuaderno de trámite en plenaria de Cámara. Folio 104.

46 Cuaderno de trámite en plenaria de Cámara. Folio 220.

47 Cuaderno de trámite en plenaria de Cámara. Folio 128 y siguientes.

48 Cuaderno de trámite en plenaria de Cámara. Folio 148.

49 Cuaderno de trámite en plenaria de Cámara. Folio 200 y siguientes.

Tarquino Pacheco, quienes después de estudiar y comparar los textos aprobados por ambas cámaras, plasmaron las aclaraciones y precisiones que estimaron pertinentes y presentaron el texto conciliado.

3.40. El informe de conciliación, así como el texto conciliado fueron publicados en las Gacetas del Congreso No. 293 del 15 de junio de 2007 (pagina 11 y siguientes)[50] y No. 295 del 15 de junio de 2007 (página 4 y siguientes)[51]. En este sentido, la Corte advierte que el informe de conciliación fue publicado con anterioridad a su votación en Plenaria de Senado y Cámara de Representantes, la cual se llevó a cabo en ambas corporaciones el día martes 19 de junio de 2007, como se detalla unas líneas más adelante.

3.41. En la Gaceta del Congreso No. 415 del 28 de agosto de 2007, se publicó el acta No. 66 de 2007, correspondiente a la sesión del día 14 de junio de 2007, de la plenaria del Senado de la República. En la página 60 de la aludida Gaceta[52] se relacionan los proyectos que deben ser discutidos y aprobados en la próxima sesión, entre los cuales se encuentra el proyecto de ley No. 023 de 2006 Senado, 286 de 2007 Cámara, por la cual se reforma la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

3.42. En la Gaceta del Congreso No. 542 del 26 de octubre de 2007 (página 15)[53], se publicó el acta No. 10 de 2007, correspondiente a la sesión ordinaria del 11 de septiembre de 2007, de la plenaria del Senado de la República, en la que se aprobó el acta No. 66 de 2007, contentiva del anuncio de discusión y aprobación del proyecto de ley.

3.43. El informe de la comisión de conciliación fue aprobado por la plenaria del Senado de la República, en la sesión del 19 de junio de 2007, según consta en el acta No. 67, publicada en la Gaceta del Congreso No. 416 del 28 de agosto de 2007 (página 133 y siguientes)[54].

3.44. En la Gaceta del Congreso No. 542 del 26 de octubre de 2007 (página 15)[55], se publicó el acta No. 10 de 2007, correspondiente a la sesión ordinaria del 11 de septiembre de 2007 de la plenaria del Senado de la República, en la que se aprobó el acta No. 67 de 2007, contentiva de la aprobación del texto conciliado.

3.45. En la Gaceta del Congreso No. 427 del 05 de septiembre de 2007 (página 14)[56], se publicó el acta No. 58 de la sesión ordinaria de la plenaria de la Cámara de Representantes, del día 15 de junio de 2007, en

---

50 Cuaderno de trámite de la conciliación del proyecto. Folio 11 y siguientes.

51 Cuaderno de trámite de la conciliación del proyecto. Folio 32 y siguientes.

52 Cuaderno de trámite de la conciliación del proyecto. Folio 104.

53 Cuaderno de trámite de la conciliación del proyecto. Folio 141.

54 Cuaderno de trámite de la conciliación del proyecto. Folio 287 y siguientes.

55 Cuaderno de trámite de la conciliación del proyecto. Folio 141.

56 Cuaderno de trámite en plenaria de Cámara. Folio 134.

la cual se hizo el anuncio de discusión y votación del proyecto de ley estatutaria No. 286 de 2007 Cámara, 023 de 2006 Senado en la siguiente sesión.

3.46. En la Gaceta del Congreso No. 550 del 1º. de noviembre de 2007 (página 12)[57], se publicó el acta No. 73 del 25 de septiembre de 2007, de la plenaria de la Cámara de Representantes, contentiva de la aprobación del Acta No. 58 del 15 de junio de 2007, en la que consta el anuncio de discusión y votación del proyecto en la plenaria de la Cámara de Representantes.

3.47. El informe de la comisión de conciliación fue aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, en la sesión del 19 de junio de 2007, según consta en el acta No. 59, publicada en la Gaceta del Congreso No. 428 del 05 de septiembre de 2007 (página 12)[58].

3.48. En la Gaceta del Congreso No. 550 del 1º. de noviembre de 2007, página 12[59], se publicó el acta No. 73 del 25 de septiembre de 2007, de la plenaria de la Cámara de Representantes, contentiva de la aprobación del Acta No. 59 en la que consta la aprobación del informe de conciliación.

3.49. Con base en la anterior descripción, la Corte procede ahora a examinar la constitucionalidad del trámite del proyecto de ley estatutaria de la referencia.

4. Análisis de los requisitos formales del proyecto de Ley Estatutaria número 023/06 Senado y 286/07 Cámara "*Por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".

4.1. Trámite en una sola legislatura

De conformidad con lo previsto en el art. 153 de la Constitución, la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias deberá efectuarse en una sola legislatura.

En el presente caso dicho requisito se cumple, por cuanto el proyecto de ley fue presentado al Congreso de la República, por el Ministro del Interior y de Justicia, el 20 de julio de 2006, como consta en la Gaceta 245 de 25 de julio de 2006. El proyecto culminó su trámite mediante la aprobación del informe de conciliación, en Senado y Cámara, el 19 de junio de 2007, según costa en las Gacetas 416 de 28 de agosto de 2007 y 428 de 5 de septiembre de 2007, respectivamente, es decir, dentro de una sola legislatura.

---

57 Cuaderno de trámite en plenaria de Cámara. Folio 148.

58 Cuaderno de trámite de la conciliación del proyecto. Folio 346.

59 Cuaderno de trámite en plenaria de Cámara. Folio 148.

4.2. Publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso antes de darle trámite en el Congreso de la República. Publicación de las ponencias y de los textos aprobados en cada una de las cámaras

4.2.1. El proyecto, presentado por el Ministro del Interior y de Justicia el 20 de julio de 2006, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 245 del 25 de julio de 2006, antes de iniciar su trámite en el Congreso de la República.

4.2.2. Publicación de las ponencias y los textos aprobados.

- La ponencia para primer debate en la comisión primera del Senado de la República fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 418 del 26 de septiembre de 2006 (página 1ª. y siguientes)[60]. El 21 de noviembre de 2006 se inició la discusión y votación del proyecto.

- El texto aprobado por la comisión primera del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 132 del 20 de abril de 2007 (página 10 y siguientes)[61].

- La ponencia para el segundo debate en la plenaria del Senado de la República fue publicada en la Gaceta No. 132 del 20 de abril de 2007 (página 2 y siguientes)[62]. La discusión y aprobación del proyecto se llevó a cabo el 4 de mayo de 2007.

- El texto definitivo del proyecto de ley No. 023 de 2006, Senado, aprobado por la plenaria del Senado de la República, fue publicado en la Gaceta del Congreso No.179 del 14 de mayo de 2007 (página 26 y siguientes)[63].

- La ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 210 del 25 de mayo de 2007 (página 18 y siguientes)[64]. La discusión y aprobación del proyecto se llevó a cabo el 6 de junio de 2007

- El texto propuesto para primer debate en la comisión primera de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 210 del 25 de mayo de 2007 (página 22 y siguientes)[65].

- El texto aprobado en la comisión primera constitucional de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 275 del 13 de junio de 2007 (página 9 y siguientes)[66].

---

60 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 29 y siguientes.

61 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 297 y siguientes.

62 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 289 y siguientes.

63 Cuaderno de trámite en plenaria Senado. Folio 234 y siguientes.

64 Cuaderno de trámite en comisión I Cámara. Folio 18 y siguientes.

65 Cuaderno de trámite en comisión I Cámara. Folio 22 y siguientes.

- La ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes se publicó en la Gaceta No. 275 del 13 de junio de 2007, (página 1ª y siguientes)[67]. El proyecto fue debatido y aprobado el 15 de junio de 2007.

- El texto del proyecto aprobado en segundo debate en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 306 del 26 de junio de 2007 (página 31 y siguientes)[68].

- El informe de conciliación fue publicado en las Gacetas del Congreso No. 293 del 15 de junio de 2007 (página 11 y siguientes)[69] y No. 295 del 15 de junio de 2007 (página 4 y siguientes)[70], referidas respectivamente a las actividades de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

4.2.3. Conforme a esta reseña, observa la Corte que las respectivas ponencias fueron publicadas con antelación a cada uno de los debates y se atendió con el requisito de la publicación del texto final aprobado en cada Cámara Legislativa, cumpliéndose la exigencia del artículo 157-1 de la Constitución.

4.3. La aprobación del proyecto en todos los debates con mayoría absoluta

4.3.1. Mayoría absoluta como requisito para la aprobación de leyes estatutarias

De acuerdo con lo previsto en el artículo 153 de la Constitución, la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exige mayoría absoluta de los miembros del Congreso, requisito que se reúne en el presente caso como pasa a explicarse.

4.3.2. Mayorías absolutas en el Congreso de la República

4.3.2.1. La comisión primera del Senado de la República está integrada por diecinueve (19) senadores[71]; en consecuencia, la mayoría absoluta[72] se tendrá cuando se cuente con el voto favorable de diez (10) senadores.

---

66 Cuaderno de trámite en comisión I Cámara. Folio 133 y siguientes.

67 Cuaderno de trámite en comisión I Cámara. Folio 125 y siguientes

68 Cuaderno de trámite en plenaria Cámara. Folio 200 y siguientes.

69 Cuaderno de trámite de la conciliación. Folio 11 y siguientes.

70 Cuaderno de trámite de la conciliación. Folio 32 y siguientes.

71 Ley 3ª de 1992, art.2º., modificado por el art. 1º. de la Ley 754 de 2002.

72 "*Mayoría absoluta. La decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes*". (Ley 5ª. de 1992, art. 117).

4.3.2.2. El Senado de la República (plenaria) está compuesto por ciento dos (102) senadores; en consecuencia, en las sesiones de plenaria de dicha Corporación la mayoría absoluta se tendrá cuando se cuente con el voto favorable de cincuenta y dos (52) senadores.

4.3.2.3. La comisión primera de la Cámara de Representantes está integrada por treinta y cinco (35) representantes[73]; en consecuencia, la mayoría absoluta se tendrá cuando se cuente con el voto favorable de dieciocho (18) representantes.

4.3.2.4. La Cámara de Representantes (plenaria) está compuesta por ciento sesenta y seis (166) representantes; en consecuencia, la mayoría absoluta se tendrá cuando se cuente con el voto favorable de ochenta y cuatro (84) representantes.

4.3.3. Aprobación en la Comisión Primera del Senado

Mediante certificación expedida el 24 de agosto de 2007[74], el secretario de la comisión primera del Senado de la República hace constar en relación con el trámite dado al proyecto de ley lo siguiente:

> "*1. En relación con el quórum: En la sesión ordinaria del día 21 de Noviembre de 2006, Acta N° 21, asistieron 17 Honorables Senadores. Al iniciar la sesión se registró quórum deliberatorio y en el transcurso de la sesión se conformó quórum decisorio, lo cual fue anunciado por la Secretaría. En la sesión ordinaria del día 05 de Diciembre de 2006, Acta N° 23, asistieron 16 Honorables Senadores. Al iniciar la sesión se registró quórum deliberatorio y en el transcurso de la sesión se conformó quórum decisorio, lo cual fue anunciado por la Secretaría. 2. En relación con las mayorías obtenidas: Sobre el número de votos afirmativos y negativos obtenidos al llevar a cabo cada una de las votaciones, no queda constancia, ni registro, a excepción cuando alguno de los Senadores, solicita la verificación o votación nominal (Artículo 129 Ley 5a. de 1992), evento que no sucedió en la votación de esta iniciativa, motivo por el cual la Secretaría certifica que el proyecto fue aprobado por las mayorías exigidas en la Constitución y la Ley. 3. En relación con la proposición con la que termina el informe de ponencia: En la sesión del 21 de Noviembre de 2006, Acta Número 21, la Presidencia sometió a votación la proposición positiva con que terminaba el informe de ponencia. Aprobada por la Comisión Primera de Senado con constancia de la Secretaría de ser por unanimidad. 4. En relación con la votación del Proyecto de Ley N° 23 de 2006 Senado 286 de 2007 Cámara. Título: Votado en el texto que presenta el pliego de modificaciones. Aprobado por Comisión Primera de Senado con constancia de la Secretaría de ser por unanimidad. Acta No. 23 (05/12/06). (...) La Presidencia sometió a votación el siguiente bloque de artículos: Bloque: Integrado por los artículos 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26. Aprobados en bloque por la Comisión Primera de Senado en el texto que presenta el pliego de modificaciones, con constancia de Secretaría de ser por unanimidad. Acta No. 023 (05/12/06). Artículo Primero: Votado en el texto que presenta la proposición No. 56, que reza (...). Aprobado por los*

---

73 Ley 3ª de 1992, art.2º., modificado por el art. 1º. de la Ley 754 de 2002.

74 Cuaderno de certificaciones y oficios remisorios de pruebas solicitadas. Folio 9 – 14.

miembros de la Comisión con constancia de la Secretaría de ser por unanimidad y haber sido votado por 11 Honorables Senadores. Acta No. 21 (21/11/06). Artículo Segundo: Votado en el texto que presenta la proposición No. 64, cuyo texto. reza (...). Aprobado por los miembros de la Comisión con constancia de la Secretaría de ser por unanimidad. Acta No. 23 (05/12/06). Artículo Tercero: Votado en el texto que presentan las proposiciones Números: 57 y 59, cuyos textos rezan (...). Aprobado por los miembros de la Comisión con constancia de la Secretaría de ser por unanimidad y con el voto de 12 Honorables Senadores. Acta No. 21 (21/11/06).Artículo Cuarto: Votado en el texto que presenta el pliego de modificaciones con la modificación formulada en la proposición No. 61, que reza (...). Aprobado por los miembros de la Comisión con constancia de la Secretaría del voto de 12 Honorables Senadores. Acta No. 21 (21/11/06). Artículo Quinto: Votado en el texto que presenta el pliego de modificaciones. Aprobado por los miembros de la Comisión con constancia de la Secretaría de ser aprobado por unanimidad. Artículo Doceavo (sic): Votado en el texto que presenta la proposición No. 62, cuyo texto reza (...). Aprobado por los miembros de la Comisión con constancia de la Secretaría de ser por unanimidad. Acta No. 23 (05/12/06)".

En el Acta 21 de noviembre 21 de 2006, Gaceta 23 del 2 de febrero de 2007, consta al inicio de la sesión que se ha constituido quórum decisorio[75].

Según consta en la misma Gaceta 23 del 2 de febrero de 2007, Acta 21 de 21 de noviembre de 2006, "*la presidencia cierra la discusión de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia y sometida a votación es aprobada por unanimidad*"[76].

En esa misma acta No. 21 del 21 de noviembre de 2006, de la comisión primera del Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso No. 23 del 02 de febrero de 2007 (página 7 y siguientes)[77], además consta que en esa fecha se inició la aprobación de algunos artículos del proyecto de ley No. 23 de 2006 Senado:

- En relación con el artículo 1º., dice que, "*la presidencia cierra la discusión del Artículo primero con la modificación formulada en la Proposición número 56 y sometida a votación es aprobado por unanimidad con constancia de la Secretaría de haber sido votado por 11 honorables Senadores".*

- En relación con el artículo 2º., dice que "*la Presidencia cierra la discusión del artículo 2º. Con las modificaciones formuladas en la Proposición número 57 (texto final) y la Proposición número 59 y sometidas a votación son aprobadas por unanimidad con el voto de 12 honorables Senadores*"[78].

---

75 Pág. 7

76 Pág. 9

77 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 162 y siguientes.

78 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Página 14. Folio 169.

- En relación con el artículo 3º. dice fue suprimido por decisión unánime, con el voto de catorce (14) senadores[79].

- En relación con el artículo 4º., dice que fue aprobado con la constancia secretarial de haber sido votado por doce (12) senadores[80].

La votación del proyecto continuó según Acta No. 23, el 05 de diciembre de 2006, de la comisión primera del Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso No. 24 del 02 de febrero de 2007 (página 4 y siguientes)[81]. En dicha acta consta que "*Siendo las 10:50 a. m., la Presidencia reanuda la sesión formal y solicita a la Secretaría verificar el quórum, el que verificado esta informa que se ha registrado quórum decisorio*"[82]. Luego de aprobar el orden del día y las Actas 21 y 22, por unanimidad, se continuó con el proyecto de ley que nos ocupa de la siguiente manera:

- En relación con el artículo 5º., dice que sometido a consideración fue aprobado por unanimidad.

- En relación con los artículos 6º., 7º., 8º., 9º., 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26, votados en bloque, dice igualmente que fueron aprobados por unanimidad[83].

- En relación con al artículo 12, dice que fue aprobado por unanimidad[84].

Agrega que se propuso un artículo nuevo, modificatorio del artículo 6º. de la Ley 270 de 1996, que alude a la gratuidad de la administración de justicia y crea el arancel judicial y señala que dicho artículo fue aprobado por unanimidad[85]. Dice igualmente la referida acta que el senador Armando Benedetti Villaneda dejó una constancia de su voto negativo en relación con el artículo 6º. del proyecto, por considerar que materialmente dicho artículo contiene la misma disposición del artículo 10 de la Ley 553 de 2000, que fue declarado inexequible por la Corte mediante la sentencia C-252 de 2001[86].

En relación con el título del proyecto y con la manifestación de voluntad de la comisión de que dicho proyecto sea ley de la República, dice que fueron igualmente aprobados por unanimidad, con constancia de secretaría en tal sentido.

- Concepto del Procurador General de la Nación

---

79 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Página 19. Folio 174.

80 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Página 20. Folio 175.

81 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 187 y siguientes.

82 Página 4

83 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Página 5. Folio 188.

84 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Página 5. Folio 188.

85 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Página 6. Folio 189.

86 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Página 6. Folio 189.

En cuanto al primer debate en la comisión primera constitucional del Senado de la República, la Vista Fiscal manifiesta que en la Gaceta No. 24 de 2007 se dice que el proyecto fue votado por unanimidad, sin que se hubiese precisado el número de asistentes. Hace luego alusión a lo manifestado por el secretario de la comisión primera del Senado en el sentido de que "*sobre el número de votos afirmativos y negativos obtenidos al llevar a cabo cada una de las votaciones, no queda constancia, ni registro, a excepción cuando alguno de los Senadores, solicita la verificación o votación nominal (Artículo 129 Ley 5ª. de 1992), evento que no sucedió en la votación de esta iniciativa, motivo por el cual la secretaría certifica que el Proyecto fue aprobado por las mayorías exigidas en la Constitución y la Ley*".

Sobre el particular, manifiesta el Ministerio Público que tales afirmaciones suscitan dudas a la Procuraduría, ya que queda en entredicho la manera como se aprobó el proyecto y si realmente se cumplió con la exigencia constitucional, por cuanto si no existe constancia del número de integrantes de la comisión en la sesión del 05 de diciembre de 2006, al momento de llevarse a cabo la votación, ni del número de votos afirmativos y negativos, no hay manera de certificar que el proyecto haya sido aprobado por las mayorías exigidas por la Constitución y, menos aún, dejar constancia de su aprobación por unanimidad, máxime si la exigencia de mayorías absolutas en la votación de una ley estatutaria debe ser nominal. Con fundamento en ello, el Procurador considera que "*se está ante un vicio de forma, que si la Corte no logra desentrañar, conduciría a la inexequibilidad del proyecto de ley, salvo que sea posible devolverlo al Congreso*".

- Consideraciones de la Corte. Cumplimiento de la mayoría requerida

En cuanto a la aprobación del proyecto en la comisión primera del Senado, la Corte considera que de algunos artículos se dejó expresa constancia de la mayoría con que fueron aprobados, resultando superior a diez (10), de modo que no se plantea ninguna problemática para la verificación de las mayorías.

Sin embargo, para la aprobación de otras normas (arts. 5 a 26), a los que se refiere la observación del Ministerio Público, la votación se llevó a cabo en la sesión del día 05 de diciembre de 2006, cuyo desarrollo consta en el acta No. 23 de 2006, publicada en la Gaceta del Congreso No. 24 del 02 de febrero de 2007 (página 1ª. y siguientes)[87]. De lo consignado en el acta en mención se desprende que el llamado a lista fue contestado por seis (6) senadores, que en el transcurso de la sesión se hicieron presentes diez (10) senadores más, y que la secretaría informó que se había registrado quórum deliberatorio. Al ser sometidos a votación estos

87 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 184 y siguientes.

artículos del proyecto, se dejó constancia de que habían sido aprobados por unanimidad, lo cual significa que fueron votados afirmativamente por la totalidad de los senadores presentes (16 de los 19 que integran la Comisión Primera de Senado), razón por la cual la Corte no encuentra vicio alguno de trámite derivado de la forma como se llevó a cabo la votación.

El Procurador advierte que puede surgir un vicio de constitucionalidad en el trámite de aprobación del proyecto, porque no se especificó cuántos congresistas votaron el articulado en esta instancia del proceso legislativo. Sin embargo, la Corte considera que la apreciación del Ministerio Público resulta equivocada y no se ajusta a los lineamientos trazados por la jurisprudencia de esta Corporación. En efecto, en reiteradas oportunidades la Corte ha explicado que para acreditar el cumplimiento de las mayorías en la aprobación de un proyecto, no se requiere la votación nominal sino la ordinaria[88], previa verificación del quórum deliberatorio, a menos que algún congresista solicite verificación del mismo[89]. Así, por ejemplo, en la sentencia C-179 de 2002, MP. Marco Gerardo Monroy, que revisó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria relativa al voto programático, la Corte señaló lo siguiente:

> *"La Corte dentro de un criterio de flexibilidad que excluye rigorismos en las exigencias del trámite legislativo, adoptado con miras a hacer efectivo el principio democrático, acepta que a partir de la lectura del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, puede admitirse que la forma de votación ordinaria, previa la verificación del quórum deliberatorio (n.e. decisorio), es suficiente para acreditar la aprobación por mayoría absoluta de una determinada propuesta legislativa que la requiera, si ningún congresista solicita la verificación posterior".*

Posteriormente, en la sentencia C-307 de 2004, MP. Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda y Rodrigo Escobar Gil, que examinó el proyecto de ley estatutaria relativo al voto electrónico, esta Corporación reafirmó su tesis al sostener:

> *"Tratándose de leyes estatutarias, tal como lo señaló la Corte en la Sentencia C-179 de 2002, en la medida en que se haya acreditado la existencia de quórum decisorio, es decir la presencia de la mayoría de los integrantes de la*

---

88 Los artículo s 128 y 129 de la Ley 5ª de 1992 establecen sobre las formas de votación:
"ARTICULO 128. Modos de votación. Hay tres modos de votación, a saber: La ordinaria, la nominal y la secreta. "La votación ordinaria se usará en todos los casos en que la Constitución, la ley o el reglamento no hubieren requerido votación nominal./
"**ARTICULO 129. Votación ordinaria**. Se efectúa dando los Congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre. El Secretario informará sobre el resultado de la votación, y si no se pidiere en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe./ Si se pidiere la verificación por algún Senador o Representante, en su caso, se procederá de este modo: los que quieran el SI se pondrán de pie, permaneciendo en esta postura mientras son contados por el Secretario y se publica su número. Sentados, se procederá seguidamente con los que quieran el NO y se ponen a su vez de pie; el Secretario los cuenta e informa su número y el resultado de la votación./ El Congresista puede solicitar que su voto conste en el acta, indicándolo en forma inmediata y públicamente./ Podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Congresista y el resultado total de la votación."

89 Cfr., Sentencias C-179 de 2002, C-473 de 2005, C-1153 de 2005, C-187 de 2006 y C-502 de 2007, entre otras.

> *respectiva célula congresional[90], la aprobación en votación ordinaria, si nadie solicita verificación o deja constancia de voto negativo, debe entenderse que lo fue por la mayoría de los integrantes, así no haya habido constatación sobre ese hecho, y de tal modo debe ser certificado por los secretarios, quienes incumplen con su función cuando se limitan a remitir a la respectiva acta y omiten certificar si la aprobación del proyecto se cumplió en las condiciones previstas en la Constitución".*

La misma posición fue asumida en la Sentencia C-473 de 2005, MP. Manuel José Cepeda, en la cual se revisó el proyecto de ley estatuaria que reglamentó el mecanismo de búsqueda urgente de personas. Dijo entonces la Corte:

> *"Empero, del contexto de la votación se deduce que la mayoría con la que se aprobó el proyecto sí fue la requerida por el artículo 153 de la Carta. En la misma certificación el Secretario da constancia de que estaban presentes 160 Representantes a la Cámara. Por otro lado, como lo dice la certificación, la votación fue ordinaria y nadie solicitó la verificación del resultado".*

Finalmente, en la sentencia C-502 de 2007, en la cual se analizó el proyecto de ley estatutaria relativa a la elección de los parlamentarios andinos, la Corte sostuvo:

> *"Al respecto cabe manifestar que la Corte Constitucional ya ha definido que para demostrar que un determinado proyecto fue aprobado por la mayoría absoluta es suficiente que se certifique que había quórum decisorio y que se surtió la votación ordinaria, siempre y cuando ningún congresista haya solicitado la verificación posterior".*

En la misma providencia, la Corte advirtió que "*el hecho de que sean imprecisas algunas de las certificaciones expedidas por los Secretarios de las Comisiones y las Plenarias de las cámaras legislativas no es determinante para poder asegurar que en el trámite de un proyecto se incumplió el requisito de las mayorías exigidas para la aprobación del mismo. En estos casos, las respectivas certificaciones deberán ser analizadas en conjunto con las actas de las sesiones, consignadas en la Gaceta del Congreso*".

En este orden de ideas, examinadas las gacetas y actas referentes al trámite del proyecto de ley No.023 de 2006 Senado, así como las constancias y certificaciones expedidas por la Secretaría de la comisión respectiva, las cuales obran en el expediente según ha sido reseñado en forma detallada, la Corte concluye que efectivamente se cumplieron las mayorías requeridas para la aprobación del proyecto en la Comisión Primera del Senado, pues contó con el aval de dieciséis (16) de los diecinueve (19) congresistas que la integran.

4.3.4. Aprobación en la Plenaria del Senado

---

90 Cf. artículo 116 de la Ley 5ª de 1992.

En certificación emitida por el secretario general (e) del Senado de la República[91], el día 22 de agosto de 2007, se hace constar, en relación con el proyecto de ley No. 23 de 2006 Senado, que:

> "*su aprobación se lleva a cabo el día viernes 4 de mayo 2007, en sesión ordinaria, según consta en el acta No. 54 del mismo día, mes y año, publicada en la Gaceta del Congreso 271 de 2007, en donde se pudo constatar un quorum decisorio de 89 honorables Senadores de la República de los 102 que conforman la corporación, al ser sometido a consideración de la plenaria el proyecto fue aprobado por la mayoría exigida constitucionalmente, mediante votación ordinaria. En sesión de la plenaria del Senado del día jueves 3 de mayo de 2007 fue anunciado que el mencionado proyecto se votaría en la próxima sesión, según consta en la Gaceta del Congreso 270 de 2007*".

En el Acta No. 54 del día 04 de mayo de 2007, de la plenaria del Senado publicada en la Gaceta del Congreso No. 271 del 13 de junio de 2007, (página 15 y siguientes)[92], consta que *se ha constituido quórum decisorio*[93]. Posteriormente, en relación con el informe con que termina la Ponencia, de darle segundo debate al proyecto de ley, se indica que, "*La presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición leída y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación*"[94].

En la misma Acta No. 54 del día 04 de mayo de 2007, de la plenaria del Senado publicada en la Gaceta del Congreso No. 271 del 13 de junio de 2007, consta que en ésa fecha se debatió y aprobó el proyecto. Se anotó de la siguiente manera el resultado de la votación:

> *"La Presidencia somete a consideración de la plenaria el articulado del proyecto y cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la Plenaria el articulado propuesto? Y esta responde afirmativamente. La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto. Por Secretaría se da lectura al título del Proyecto de ley 23 de 2006 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas que permitan superar de manera sostenible la congestión judicial y propiciar condiciones de eficacia y celeridad en la Administración de Justicia. Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria y cerrada su discusión pregunta: Aprueban los miembros de la Corporación el título? Y estos le imparten su aprobación. Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta: Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República? Y estos responden afirmativamente".*

En el Acta 54 del 4 de mayo de 2007 y la certificación expedida por el secretario general (e) del Senado de la República[95], se hace constar, en relación con el proyecto de ley No. 23 de 2006 Senado, que:

> "*su aprobación se lleva a cabo el día viernes 4 de mayo 2007, en sesión ordinaria, según consta en el acta No. 54 del mismo día, mes y año, publicada*

---

91 Cuaderno de oficios remisorios de pruebas solicitadas. Folio 28.

92 Cuaderno de tramite en plenaria de Senado. Folio 115 y siguientes.

93 Pág. 3

94 Página 4

95 Cuaderno de oficios remisorios de pruebas solicitadas. Folio 28.

> *en la Gaceta del Congreso 271 de 2007, en donde se pudo constatar un quorum decisorio de 89 honorables Senadores de la República de los 102 que conforman la corporación, al ser sometido a consideración de la plenaria el proyecto fue aprobado por la mayoría exigida constitucionalmente, mediante votación ordinaria".*

No surge reparo alguno sobre la mayoría con que se aprobó el proyecto de ley en la Plenaria del Senado. Existiendo quórum decisorio de 89 Senadores, la votación ordinaria de que trata el art. 129 de la ley 5ª de 1992 es válida para esta clase de proyectos, por cuanto si nadie pide la verificación se tiene por exacto el informe. En efecto, habiendo informado el Secretario la votación por unanimidad con la presencia de 89 Senadores, y constando que ninguno de ello pidió la verificación, debe tenerse por cumplido el requisito en cuanto a que fue votado por la mayoría exigida por la Constitución para esta clase de proyectos.

Por lo demás, las consideraciones expuestas en el acápite anterior, relativas al cumplimiento de las mayorías conforme a la votación ordinaria y previa verificación del quórum deliberatorio, resultan igualmente pertinentes y reafirman el cumplimiento de ese requisito en la plenaria del Senado[96].

4.3.5. Aprobación en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Mediante certificación calendada el 23 de agosto de 2007, el secretario de la comisión primera de la Cámara de Representantes hace constar[97]:

> "*Que el Proyecto de Ley Estatutaria 286/07 Cámara 23/06 Senado "por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia", fue discutido y aprobado en la comisión el día 6 de junio de 2007, según consta en el acta No. 40 de esa fecha; así mismo fue anunciado para discusión y votación el día 30 de mayo de 2007, según consta en el acta 39 de esta fecha. Que la votación del Proyecto de Ley Estatutaria 286/07 Cámara 23/06 Senado "por la cual se reforma la ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia", según consta en el acta 40 del 6 de junio de 2007, fue de la siguiente manera: La proposición con que termina el informe de ponencia, aprobada con la mayoría exigida en la Constitución y la ley. Luego se sometieron a consideración y votación uno por uno los impedimentos de los HH. RR. Guillermo Rivera, Álvaro Morón Cuello, Carlos Enrique Soto, Rosmery Martínez Rosales y Dixon Ferney Tapasco, los mismos fueron aprobados, con la constancia de que el Representante que se declaraba impedido no participaba en la votación, así mismo la secretaría dejó constancia que al momento de la votación del impedimento de la H. R. Rosmery Martínez ella no se encontraba en el recinto; de igual manera la secretaría dejó constancia que al momento de la votación del impedimento del H. R. Dixon Tapasco, él no se encontraba en el recinto, ni tampoco al momento de votar la proposición con que termina la ponencia. Articulado*

---

96 Cfr., Sentencias C-179 de 2002, C-473 de 2005, C-1153 de 2005, C-187 de 2006 y C-502 de 2007, entre otras.

97 Cuaderno de oficios remisorios de pruebas solicitadas. Folios 17 y 18.

> *propuesto en la Ponencia (29 artículos); aprobados por los asistentes, con el voto negativo del H.R. Carlos Fernando Motoa y de la H.R. Clara Pinillos, así mismo la secretaría deja constancia de que los declarados impedidos no participaron en esta votación. Título: "Por el cual se reforma la ley 270 de 1996 estatutaria de la administración de justicia", siendo aprobado con la mayoría exigida en la Constitución y la ley. Pregunta a los miembros de la comisión si quieren que este proyecto de ley estatutaria tenga segundo debate a lo que contestan afirmativamente*".

En el acta No. 40 del 06 de junio de 2007, de la comisión primera de la Cámara, publicada en la Gaceta del Congreso 311 del 26 de junio de 2007 (página 5 y siguientes)[98], consta que el Secretario informa respecto de la aprobación del orden del día, que "*ha sido aprobado señor Presidente, con la constancia secretarial de que ya se constituyó quórum decisorio*".

En la misma acta No. 40 del 06 de junio de 2007, de la comisión primera de la Cámara, publicada en la Gaceta del Congreso 311 del 26 de junio de 2007, consta que leída la proposición con que termina el informe de ponencia, se sometió a consideración por la Presidencia, a lo que informó el Secretario: "*Ha sido aprobada, señor Presidente, con la mayoría exigida por la Constitución y la ley para los proyectos de ley estatutarios*".

Consta en la misma Acta que en esa misma fecha se aprobó el proyecto de ley estatutaria número 286 de 2007 Cámara, 023 de 2006 Senado. En el acta de la sesión, consignada en la mencionada Gaceta No. 311 de 2007, se anotó de la siguiente manera el resultado de la votación, luego de anunciarse que se había constituido quórum decisorio:

> "***Presidente**: En consideración el articulado del proyecto tal como viene en la ponencia, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado. Aprueban los honorables Representantes, todo el articulado de este proyecto de ley?*
> ***Secretario**: Ha sido aprobado el articulado tal y como viene en la ponencia, con el voto negativo del honorable Representante Motoa y de la honorable Representante Pinillos y con la constancia de que los declarados impedidos no participaron en esta votación*".
> **…..**
> ***Secretario**:*
> *Sí, señor Presidente, dejo constancia que la aprobación del articulado de este proyecto de ley se hizo con la mayoría exigida en la Constitución y la ley para los proyectos de ley estatutarios".*

- Concepto del Procurador General de la Nación

En relación con el primer debate en la comisión primera constitucional de la Cámara de Representantes, la Vista Fiscal señala que, a pesar de que en la certificación expedida por el secretario de la Cámara de Representantes, en el sentido de que la proposición con la cual termina el informe de ponencia se lee que "*fue aprobada por la mayoría exigida*

---

98 Cuaderno de trámite en comisión I Cámara. Folio 113 y siguientes.

en la Constitución y la ley", ni en las gacetas respectivas, ni en documentos posteriores obra certificación expresa del número de representantes que se encontraban presentes en el momento de la votación. En consecuencia, el Ministerio Público hace el mismo reparo en cuanto a su exequibilidad, manifestando que "*si la Corte logra establecer el número de votantes, se superaría el vicio de inconstitucionalidad en el trámite*".

- Consideraciones de la Corte. Cumplimiento de la mayoría requerida

En cuanto a la votación del proyecto en la Comisión Primera de la Cámara con la mayoría requerida por la Constitución, la Corte no observa reparo alguno. Las consideraciones expuestas en el acápite 4.3.3., sobre la votación ordinaria, la previa verificación del quórum deliberatorio y las mayorías respectivas, son igualmente válidas para reafirmar el cumplimiento de este requisito en la Comisión Primera de la Cámara.

En efecto, en el acta No. 40 del 06 de junio de 2007 se hizo constar que al iniciarse la sesión de la comisión primera de la Cámara de Representantes contestaron a lista catorce (14) miembros de la misma y que en el transcurso de la sesión se hicieron presentes veintiún (21) miembros más, para un total de 35, de los cuales estaban impedidos 5 y votaron negativamente 2. En consecuencia, según lo consignado en el acta referida, así como en la certificación expedida por el secretario de dicha comisión, se puede concluir que la aprobación del proyecto de ley se llevó a cabo con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la comisión.

4.3.6. Aprobación en la Plenaria de la Cámara de Representantes

Mediante certificación calendada el 03 de diciembre de 2007, el secretario de la general de la Cámara de Representantes hace constar[99]:

> "*Que en sesión plenaria de la honorable Cámara de Representantes del día 15 de junio de 2007, a la cual se hicieron presentes ciento treinta y seis (136) Honorables Representantes, fue considerada y aprobada por mayoría absoluta, en votación ordinaria, la Ponencia para Segundo Debate, el Articulado y el Título al Proyecto de Ley No. 286/2007 Cámara - 023/2006 Senado, "por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 estatutaria de la administración de justicia". Lo anterior según consta en el registro electrónico y manual remitido por el Subsecretario General de la Corporación mediante oficio SbSG. 07 y en el Acta de Sesión Plenaria No. 058 de junio 15 de 2007 que se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso No. 427/07*".

99 Cuaderno de oficios remisorios de pruebas solicitadas. Folios 25 y 26.

En el Acta No. 58 del 15 de junio de 2007, de la plenaria de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso No. 427 del 05 de septiembre de 2007, página 8 y siguientes[100], consta que puesto en consideración el informe de ponencia se le impartió aprobación[101].

En la misma Acta consta que el proyecto fue considerado y aprobado el 15 de junio de 2007. En el acta en referencia se anotó de la siguiente manera el resultado de la votación:

> "***Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Alfredo Ape Cuello Baute)****: sigue en consideración el informe con que termina la ponencia, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. Aprueba la Corporación? La Secretaría General informa (doctor Jesús Alfonso Rodríguez): Ha sido aprobado el informe de ponencia, señor Presidente.* ***Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Alfredo Ape Cuello Baute):*** *Articulado.* ***La Secretaría General informa (doctor Jesús Alfonso Rodríguez):*** *La doctora Rosmery deja constancia que ella se retira del recinto, porque no le aceptaron el impedimento. Tiene 32 artículos, y en el texto propuesto que firman Tarquino Pacheco, Arturo Piedrahita, Zamir Silva, David Luna, hay solo proposiciones para modificar el parágrafo transitorio del artículo 1º., otra para adicionar un artículo nuevo, entonces se pueden someter los 32 artículos a excepción del 1º., señor Presidente.* ***Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Alfredo Ape Cuello Baute):*** *En consideración 31 artículos en bloque con excepción del 1º., se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. Aprueba la corporación?.* ***La Secretaría General informa (doctor Jesús Alfonso Rodríguez):*** *Han sido aprobados los 31 artículos, de acuerdo al registro por las mayorías exigidas en la Constitución, teniendo en cuenta que esta es una ley estatutaria. Proposición de artículo nuevo señor Presidente. Para la financiación de los costos que demande el cumplimiento de la presente ley, la Rama Judicial hará los ajustes presupuestales internos a que haya lugar. Esta proposición tiene el aval del Ministro de Hacienda, el doctor Oscar Iván Zuluaga, y la firman el señor Ministro del Interior y el Representante Tarquino Pacheco. Someta a consideración ese artículo nuevo, Presidente.* ***Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Alfredo Ape Cuello Baute)****: En consideración el artículo nuevo leído, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. Aprueba la Corporación?.* ***La Secretaría General informa (doctor Jesús Alfonso Rodríguez):*** *Ha sido aprobado de acuerdo al registro en el tablero electrónico y la verificación manual, por las mayorías exigidas en la Constitución para una ley estatutaria. El parágrafo transitorio que modifica el artículo 1º. dice: Autorízase al Gobierno Nacional para que durante los próximos 4 años incluya en el presupuesto de rentas y gastos, una partida equivalente hasta el 0.5 del Producto Interno Bruto con destino a la Rama Judicial del Poder Público, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto. Firma el Ministro de Hacienda, el señor Ministro del Interior y el Representante Tarquino Pacheco. Someta a consideración este parágrafo transitorio del Artículo 1º., señor Presidente.* ***Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Alfredo Ape Cuello Baute)****: En consideración el parágrafo transitorio, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. Aprueba la Corporación?* ***La Secretaría General informa (doctor Jesús Alfonso Rodríguez):*** *Ha sido*

---

100 Cuaderno de trámite en plenaria Cámara. Folio 128 y siguientes.

101 Pág. 10

> *aprobado de acuerdo al registro de asistencia de la Plenaria, por las mayorías absolutas exigidas en la Constitución. Someta el resto del artículo 1º., señor Presidente.* ***Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Alfredo Ape Cuello Baute)****: En consideración el resto del artículo 1º., se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. Aprueba la Corporación?* ***La Secretaría General informa (doctor Jesús Alfonso Rodríguez):*** *Ha sido aprobado el artículo 1º., por las mayorías exigidas en la ley y en la Constitución, de acuerdo a que este es un proyecto de ley estatutaria, señor Presidente.* ***Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Alfredo Ape Cuello Baute)****: Título.* ***La Secretaría General informa (doctor Jesús Alfonso Rodríguez):*** *La vigencia ya fue votada. Título: Por la cual se reforma la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.* ***Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Alfredo Ape Cuello Baute):*** *En consideración el título del proyecto, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. Aprueba la Corporación?* ***La Secretaría General informa (doctor Jesús Alfonso Rodríguez):*** *Ha sido aprobado el título por las mayorías exigidas en la Constitución para esta ley estatutaria.* ***Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Alfredo Ape Cuello Baute):*** *Quiere la Cámara que ese proyecto sea ley de la República?* ***La Secretaría General informa (doctor Jesús Alfonso Rodríguez):*** *Así lo quiere, señor Presidente*".

De conformidad con las anteriores pruebas, y según el Acta 58 del 15 de junio de 2007, se tiene que el proyecto fue aprobado por mayoría absoluta, en sesión en la que se encontraban presentes 136 Representantes. Ninguna objeción existe en cuanto al cumplimiento de este requisito.

4.3.7. Aprobación en las comisiones de conciliación

Mediante certificación calendada el 03 de diciembre de 2007, el secretario general (e) del Senado de la República hace constar que "*la aprobación del texto conciliado se lleva a cabo en la sesión del día martes 19 de junio de 2007, según consta en el acta No. 67 de la misma fecha, pudiéndose constatar un quórum decisorio de 96 honorables Senadores de la República*"[102].

En el acta No. 67 del 19 de junio de 2007, de la plenaria del Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso No. 416 del 28 de agosto de 2007, página 133 y siguientes[103], se hizo constar que el informe de la comisión de conciliación fue aprobado. En el acta de la sesión, consignada en la mencionada Gaceta 416 de 2007, se anotó de la siguiente manera el resultado de la votación:

> "*Por Secretaría se da lectura al Informe de Mediación que acordaron las Comisiones designadas por los Presidentes de ambas Corporaciones, para conciliar las discrepancias surgidas en la aprobación del Proyecto de ley número 023 de 2006 Senado, 286 de de 2007 Cámara: "por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia". La*

---

102 Cuaderno de oficios remisorios de pruebas solicitadas. Folio 28.

103 Cuaderno de trámite de conciliación. Folio 287 y siguientes.

> *presidencia somete a consideración de la plenaria el informe leído y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación*".

En certificación expedida el 03 de diciembre de 2007 por el secretario general de la Cámara de Representantes[104], se hace constar:

> *"Que en Sesión Plenaria de la H. Cámara de Representantes del día 19 de junio de 2007, a la cual se hicieron presentes ciento cincuenta y un (151) Honorables Representantes, fue considerado y aprobado por mayoría de los presentes, el Informe de Comisión Accidental del Proyecto de Ley en mención. Lo anterior según consta en el registro electrónico y manual remitido por el Subsecretario General de la Corporación mediante oficio SbSG. 2.1. 0503-07(...)".*

En el acta No. 59 del 19 de junio de 2007, de la plenaria de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso No. 428 del 05 de septiembre de 2007, página 12[105], se hace constar que el informe de conciliación de la Comisión Accidental fue aprobado. En el acta de la sesión, consignada en la mencionada Gaceta 428 de 2007, se plasmó de la siguiente manera el resultado de la votación:

> "*En consideración el informe leído, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada ¿lo aprueban? La Secretaría General informa (doctor Angelino Lizcano Rivera): Ha sido aprobado, señor Presidente*".

En relación con la aprobación del informe de conciliación en las plenarias de Senado y Cámara, no aparece reparo alguno, De manera particular, respecto de la aprobación en la Cámara de Representantes ha de considerarse que, según el acta, aparece votado mediante votación ordinaria, sin que ningún representante solicitara la verificación, razón por la cual ha de tenerse por exacto el informe en cuanto a su aprobación por los presentes que según el registro electrónico era de 151 Congresistas, pues tampoco aparece constancia de votos negativos.

La Corte insiste en que no se ha configurado vicio alguno referente a las mayorías exigidas en la Carta Política, derivado de la forma como se llevó a cabo la votación durante el trámite del proyecto de ley, pues, conforme a lo previsto en los artículos 128 y 129 de la Ley 5ª de 1992, se constató previamente el quórum deliberatorio y decisorio y ningún congresista solicitó verificación posterior. Todo ello armoniza con la reiterada jurisprudencia de la Corporación alusiva a este aspecto puntual del trámite[106].

Así las cosas, de la evidencia documental allegada al expediente y tendiendo en cuenta los criterios jurisprudenciales referidos (ver fundamento 4.3.3.), la Corte observa que efectivamente el trámite llevado

---

104 Cuaderno de certificaciones y oficios remisorios de pruebas. Folios 25 y 26.

105 Cuaderno de trámite de conciliación. Folio 346.

106 Cfr., Sentencias C-179 de 2002, C-473 de 2005, C-1153 de 2005, C-187 de 2006 y C-502 de 2007, entre otras.

a cabo para la aprobación del proyecto *sub examine* se adelantó con cumplimiento del requisito de la mayoría absoluta, que resulta indispensable cuando se trata de proyectos de ley estatutaria. Tal como se expuso en forma pormenorizada, obran en el expediente las certificaciones y las Gacetas respectivas sobre el cumplimiento del requisito del quórum decisorio con el que se contó en cada caso para la aprobación del proyecto. Además, se pudo establecer que en ningún caso se solicitó la verificación del quórum por parte de los congresistas.

Lo anterior permite a la Corte a concluir que efectivamente se cumplió con el requisito de aprobación con mayoría absoluta en cada una de las votaciones que se llevaron a cabo para la aprobación del proyecto.

4.4. Cumplimiento del transcurso de los plazos constitucionales establecidos entre los debates

4.4.1. La Corte ha podido constatar que en el trámite en referencia se dio cumplimiento a las exigencias establecidas en el primer inciso del artículo 160 de la Constitución, en el sentido de que entre el primero y el segundo debate en cada cámara legislativa debe transcurrir un lapso no inferior a 8 días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación de la discusión en la otra, debe mediar un término mínimo de 15 días.

4.4.2. En efecto, entre la aprobación del proyecto en la comisión primera del Senado – el día 05 de diciembre de 2006 - y la aprobación del mismo en la plenaria del Senado – el día 04 de mayo de 2007 – transcurrió un lapso superior a 8 días. Y entre la aprobación del proyecto en la comisión primera de la Cámara de Representantes – el día 06 de junio de 2007 - y la aprobación del mismo en la plenaria de la Cámara de Representantes – el día 15 de junio de 2007 – también transcurrió un lapso superior a 8 días.

4.4.3. Por otro lado, entre la aprobación del proyecto en la plenaria del Senado – el día 04 de mayo de 2007 – y la iniciación del debate en la comisión primera de la Cámara de Representantes – el día 06 de junio de 2007– transcurrió un término superior a 15 días.

4.5. La exigencia del anuncio previo a la votación de que trata el artículo octavo del Acto legislativo 1 de 2003

El inciso final del art. 160 de la Constitución, modificado por el artículo 8º del Acto Legislativo No. 01 de 2003, dispone:

> "*Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será*

> *sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación*".

Al respecto, la Corte observa que el trámite del proyecto en el Congreso de la República, con relación al anuncio previo, se cumplió en debida forma, como se explica a continuación:

4.5.1. Anuncio previo en la Comisión Primera del Senado

Para la aprobación en la Comisión Primera del Senado de la República, efectuada los días 21 de noviembre y 5 de diciembre de 2006, se hicieron varios anuncios previos para discusión y votación del proyecto, los días 1º, 14, 15, 21 y 29 de noviembre de 2006.

En el acta No. 20 del 15 de noviembre de 2006, de la comisión primera del Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso No. 23 del 02 de febrero de 2007 (páginas 1 y 2)[107], se lee que dentro de los proyectos que se someterán a discusión y votación en la próxima Sesión Ordinaria de la comisión primera se encuentra el proyecto de ley No. 023 de 2006 Senado. El anuncio relacionado con el proyecto fue realizado de la siguiente manera:

> *"Siendo las 10:50 a.m. La Presidencia ejercida en orden alfabético por el honorable Senador Carlos García Orjuela, abre la sesión e indica a la Secretaría dar lectura a los proyectos que en la próxima Sesión Ordinaria, la Presidencia someterá a discusión y votación en la Comisión Primera del Senado: 1. Proyecto de ley número 23 de 2006 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas que permitan superar de manera sostenible la congestión judicial y propiciar condiciones de eficacia y celeridad en la administración de justicia".*

Para terminar la sesión se expresó lo siguiente:

> "*Siendo las 11:00 a.m., levanta la sesión y convoca para el martes 21 de noviembre a las 10:00 a.m.".*

Cabe recordar que el día 21 de noviembre de 2006 se votaron solamente 4 artículos del proyecto, y para la continuación del debate y aprobación de los restantes, efectuado el 5 de diciembre de 2006, se hicieron anuncios el 21 de noviembre de 2006 y el 29 del mismo mes y año.

El anuncio previo a la votación aparece en el acta No. 22 del 29 de noviembre de 2006 de la comisión primera del Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso No. 23 del 02 de febrero de 2007 (página 24)[108], en la que se lee que dentro de los proyectos que se someterán a discusión y votación en la próxima sesión de la comisión primera se encuentra el proyecto de ley No. 023 de 2006 Senado. El anuncio relacionado con el proyecto fue realizado de la siguiente manera:

---

107 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 1 y 2.

108 Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 179.

> *"Por Secretaría se da lectura a los proyectos que la Presidencia someterá a discusión y votación en la próxima sesión: 1. Proyecto de ley número 23 de 2006 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas que permitan superar de manera sostenible la congestión judicial y propiciar condiciones de eficacia y celeridad en la Administración de Justicia".*

Para terminar la sesión se expresó lo siguiente:

> *"La Presidencia, siendo las 10:55 p.m., debido a que el quórum decisorio no se ha conformado para poder seguir con la votación del Proyecto de ley número 23 de 2006 Senado, levanta la sesión y convoca para el jueves 30 de noviembre a partir de las 10:00 a.m.".*

El día jueves 30 de noviembre de 2006 no sesionó la comisión primera del Senado de la República, tal como consta en la certificación expedida en tal sentido por el secretario de dicha comisión[109]. En consecuencia, la siguiente sesión tuvo lugar el día 05 de diciembre de 2006, cuando efectivamente se voto el resto de los artículos del proyecto.

La Corte no encuentra ningún vicio de constitucionalidad en el trámite por el hecho de que el día 30 de noviembre de 2006 no haya sesionado la Comisión Primera del Senado, pues, el anuncio previo a la discusión y votación fue efectuado para la "*próxima sesión*", la cual tuvo lugar el 5 de diciembre de 2006, fecha en la cual se dio estricto cumplimiento a lo dispuesto por la Presidencia de la Comisión.

4.5.2. Anuncio previo en la Plenaria del Senado

Para la aprobación en la plenaria del Senado de la República, efectuado el 04 de mayo de 2007, se hizo el siguiente anuncio previo:

En el acta No. 53 de la sesión ordinaria del 03 de mayo de 2007, de la plenaria del Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso No.270 del 13 de junio de 2007 (página 24)[110], se lee que dentro de los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión está el Proyecto de Ley Estatutaria de Justicia. El anuncio relacionado con el proyecto fue realizado de la siguiente manera:

> *"La Presidencia de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión. Señora Presidenta, para Conciliar en la siguiente Sesión: el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, debate del Proyecto de Seguridad Ciudadana número 081 de 2006 Senado y el Proyecto de ley Estatutario de Justicia".*

Para terminar la sesión se expresó lo siguiente:

---

109 Cuaderno de tramite en comisión primera Senado, folio 356.

110 Cuaderno de trámite en plenaria Senado. Folio 40.

> *"Siendo las 3:00 a.m.,, la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día viernes 4 de mayo de 2007, a las 9:00 a.m.".*

Como se observa, en esta etapa del trámite legislativo también se cumplió a cabalidad el requisito del anuncio previo (mayo 3 de 2007) a la discusión y aprobación del proyecto (mayo 4 de 2007).

4.5.3. Anuncio previo en la Comisión Primera de la Cámara

En el acta No. 39 del día 30 de mayo de 2007 de la comisión primera de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso No. 310 del 26 de junio de 2007 (página 48)[111], se lee que dentro de los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión está el Proyecto de ley estatutaria número 286 de 2007 Cámara, 23 de 2006 Senado. El anuncio relacionado con el proyecto fue realizado de la siguiente manera:

> *"Presidente: Señor Secretario, sírvase anunciar proyectos para la próxima sesión, vamos a acoger la solicitud planteada por los compañeros dado las horas agotadoras que llevamos de trabajo. Secretario: Se anuncian para discusión y votación de la próxima sesión ordinaria de la Comisión Primera, los siguientes proyectos: (...) Proyecto de ley estatutaria número 286 de 2007 Cámara, 23 de 2006 Senado".*

Para terminar la sesión se expresó lo siguiente*:*

> *"Se levanta la sesión siendo las 8:20 de la noche y se convoca para el próximo martes a las 10:00 de la mañana".*

Como no hubo sesión el martes 5 de junio de 2007, según se observa en el consecutivo de Actas (la No. 39 corresponde a la sesión del 30 de mayo de 2007 y la No. 40 a la sesión del 6 de junio de 2007), el proyecto se votó el miércoles 6 de junio de 2007.

La Corte no encuentra reparo alguno en el trámite, por cuanto el anuncio previo a la discusión y votación (30 de mayo de 2007) fue para la "*próxima sesión ordinaria*", que se realizó el día 6 de junio de 2007 y en la cual efectivamente se voto el articulado del proyecto.

4.5.4. Anuncio previo en la Plenaria de la Cámara de Representantes

En el acta No. 57 de la sesión ordinaria de la plenaria de la Cámara de Representantes del día 14 de junio de 2007, publicada en la Gaceta del Congreso No. 380 del 14 de agosto de 2007 (página 52)[112], se lee que dentro de los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión está el proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia. El anuncio sobre el proyecto se hizo de la siguiente forma:

---

111 Cuaderno de trámite en Comisión I Cámara. Folio 88.

112 Cuaderno de trámite en plenaria Cámara. Folio 104.

> ***Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Alfredo Cuello Baute:***
> *Señor Secretario, anuncie para las 12:05 los proyectos.*
> ***La Secretaría General informa, doctor Jesús Alfredo Rodríguez:***
> *Sí señor Presidente:*
> *Dentro de la hora reglamentaria y de acuerdo con lo establecido en el acto legislativo que ordena que los proyectos se deben anunciar en la sesión previa a la que se van a discutir y votar, la Secretaría anuncia los siguientes proyectos: (…) Proyecto de Ley Estatutaria número 286 de 2007 Cámara, 023 de 2006 Senado, por la cual se reforma la ley 270, Estatutaria de la Administración de Justicia".*

Para terminar la sesión se expresó lo siguiente:

> "*La sesión se levanta a las 11:55 p.m.*".

La votación se llevó a cabo el 15 de junio de 2007, en sesión que abrió registro a las 0:05 a.m. e inició a las 0:07 a.m., lo que demuestra el cumplimiento de esta exigencia.

4.5.5. Anuncio previo a la aprobación de los informes de conciliación

4.5.5.1. En el acta No. 58 del día 15 de junio de 2007 de la plenaria de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso No. 427 del 05 de septiembre de 2007 (página 14)[113], se relacionan los proyectos que deben ser discutidos y aprobados en la próxima sesión, entre los cuales se encuentra el "*Informe de conciliación al Proyecto de ley 286 de 2007 Cámara, 023 de 2006 Senado, descongestión judicial*". El anuncio sobre la consideración y votación del acta de conciliación se realizó así*:*

> *"Se anuncian los proyectos de acuerdo a lo estipulado en el acto legislativo que ordena que todos los proyectos deban ser anunciados previamente a las sesiones que se van a discutir y aprobar. En la próxima sesión se discutirán y debatirán los siguientes proyectos: (…) Informe de conciliación al Proyecto de ley 286 de 2007 Cámara, 023 de 2006 Senado, descongestión judicial".*

Para terminar la sesión se expresó lo siguiente:

> "*Se levanta la sesión y se cita para el martes a las 2:00 p.m.".*

El día martes 19 de junio de 2007 fue aprobado por la Plenaria de la Cámara el informe de Conciliación.

4.5.5.2. Por su parte, para la aprobación en la plenaria del Senado de la República del informe de conciliación, en el acta No. 66 del 14 de junio de 2007, de la plenaria del Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso No. 415 del 28 de agosto de 2007 (página 60)[114], se anuncia que dentro de los proyectos con informe de conciliación que se discutirán y aprobarán en la siguiente sesión se encuentra el proyecto de

---

113 Cuaderno de trámite en plenaria Cámara. Folio 134.

114 Cuaderno de trámite de la conciliación. Folio 104.

ley número 023 de 2006 Senado, 286 de 2007 Cámara. El anuncio sobre la consideración y votación del acta de conciliación se realizó así:

> *"Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión. Proyectos de ley para votar y debatir en la siguiente Sesión son los siguientes: (...) Proyecto de ley número 023 de 2006 Senado, 286 de 2007 Cámara, por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia".*

Para terminar la sesión se expresó lo siguiente:

> *"Siendo las 7:45 p.m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día martes 19 de junio de 2007, a las 11:00 a.m.".*

La aprobación del informe de conciliación fue efectuada por la Plenaria del Senado el día martes 19 de junio de 2007.

De lo precedentemente expuesto, la Corte concluye que los anuncios previos correspondientes al trámite del proyecto de ley estatutaria que se analiza, se hicieron de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del art. 160 de la Constitución Política. Los anuncios fueron realizados para la próxima sesión de la respectiva Comisión o Plenaria y en ellas efectivamente se procedió a la discusión y votación del proyecto.

4.6. La Comisión Accidental de Conciliación fue integrada en debida forma y obró en el marco de sus atribuciones

4.6.1. Como ya se mencionó, debido a que el proyecto de ley aprobado en el Senado de la República sufrió algunas modificaciones en la Cámara de Representantes, fue preciso integrar una comisión accidental para la conciliación del proyecto. La comisión estuvo integrada por el senador Héctor Helí Rojas Jiménez y por el representante a la Cámara Tarquino Pacheco, quienes después de estudiar y comparar los textos aprobados por ambas cámaras, plasmaron las aclaraciones y precisiones que estimaron oportunas y presentaron el texto conciliado a las respectivas plenarias, donde se impartió su aprobación final.

La Corte observa que la Comisión fue integrada en debida forma, pues si bien era deseable la participación de un número mayor tanto de Senadores como de Representantes, ésta fue integrada por un Senador y un Representante a la Cámara, respetándose en todo caso la pluralidad y simetría que exige el artículo 161 de la Constitución respecto de la intervención de cada célula legislativa en igualdad de condiciones para armonizar los textos aprobados en plenarias. Cabe anotar que en oportunidades precedentes, también al examinar el trámite de un

proyecto de ley estatutaria, la Corte no ha planteado ninguna objeción a la conformación dual de la Comisión Accidental de Conciliación[115].

Así mismo, la designación de sus integrantes se ajustó a las reglas previstas en el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992, pues sus miembros hicieron parte de las comisiones permanentes que participaron en la discusión del proyecto, donde actuaron justamente en su calidad de coordinadores de ponentes, de manera que contaban con una mayor familiaridad y cercanía con el articulado objeto de conciliación.

4.6.2. De otra parte, a juicio de la Corte la labor de la Comisión Accidental de Conciliación se ciñó al ámbito de su competencia, consistente en "*preparar un texto unificado que armonice las diferencias, para luego ser sometido a la aprobación de las plenarias*"[116].

En este caso particular la Comisión actuó con el propósito de superar las diferencias surgidas respecto de los textos aprobados por la Plenaria del Senado y la Plenaria de la Cámara. Así, las modificaciones que se introdujeron al texto aprobado en la Plenaria del Senado fueron propuestas y recogidas en la ponencia para la Plenaria de la Cámara de Representantes y todas ellas se refirieron a expresiones concretas o modificaciones puntuales del articulado[117]. Teniendo en cuenta esta circunstancia, el informe de la Comisión señala que "*los conciliadores están de acuerdo con las modificaciones hechas al texto aprobado por la Cámara de Representantes, en su integridad, incluyendo los dos artículos nuevos, salvo en el artículo 1º*."[118], postura que fue acogida luego en las plenarias respectivas.

4.7. **Cumplimiento de los principios de reserva de ley estatutaria, unidad de materia, consecutividad e identidad flexible**

En concordancia con lo anterior, el proyecto de ley se refleja como respetuoso del principio de reserva de ley estatutaria, y las modificaciones introducidas durante el proceso de formación de la ley como garantes de los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad.

4.7.1. En primer lugar, la Corte constata el cumplimiento del principio de reserva de ley estatutaria, dado que el proyecto regula asuntos propios

---

115 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-187 de 2006, MP. Clara Inés Vargas Hernández. Revisión previa del proyecto de ley estatutaria No. 284/05 Senado y No. 229/04 Cámara *"Por medio de la cual se reglamenta el artículo 30 de* la Constitución Política". En aquella oportunidad la Comisión Accidental de Conciliación estuvo integrada por los congresistas Héctor Helí Rojas Jiménez (Senador de la República) y Reginaldo Montes Álvarez (Representante a la Cámara), y sobre este aspecto específico no se presentó ningún salvamento de voto.

116 Corte Constitucional, Sentencia C-1152 de 2003, MP. Jaime Córdoba Triviño.

117 Gaceta No. 275 del 13 de junio de 2007. Cuaderno de trámite en Plenaria de Cámara. Folio 1 y 2.

118 Gaceta No. 293 del 15 de junio de 2007, p.11. Cuaderno de trámite de la conciliación. Folio 193.

de la Administración de Justicia, en los términos del literal b) del artículo 150 Superior.

En este punto la Sala recuerda, como lo hizo en la sentencia C-037 de 1996, que una ley estatuaria ha de ocuparse esencialmente sobre cuestiones referentes a "*la estructura general de la administración de justicia y sobre los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se someten a su conocimiento*"[119].

Sin embargo, cabe precisar, no se desconoce la cláusula de reserva de ley estatutaria cuando los asuntos regulados en una ley de este tipo incluyen cuestiones que no están reservadas al legislador estatutario. En efecto, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, es posible incluir en una ley de esta clase regulaciones propias de una ley ordinaria:

> *"Es la propia Constitución la que determina cuales son las materias sujetas a reserva de ley estatutaria, sin que le sea dable al legislador ampliar o restringir esa definición. Y ha puesto de presente la Corte que una misma ley, tramitada por la vía propia de las leyes estatutarias, puede contener disposiciones que estén sometidas a reserva de ley estatutaria y materias propias de la legislación ordinaria.*
>
> *Lo anterior plantea el siguiente interrogante: ¿Qué ocurre con aquellas materias no sujetas a reserva de ley estatutaria que se incluyan dentro de un proyecto de ley tramitado conforme a las exigencias de las leyes estatutarias? Es claro que, desde la perspectiva formal, las normas relativas a tales materias no pueden tenerse como contrarias a la Constitución, pues se tramitaron según un procedimiento que resulta más exigente que el previsto para la legislación ordinaria. Pero, por otra parte, la decisión del legislador de incluirlas dentro del proyecto de ley estatutaria no puede cambiar su régimen constitucional. Esto es, tal decisión legislativa no implica incluir en el ámbito de la reserva de ley estatutaria a esas materias que son propias de la ley ordinaria, ni significa que, hacia el futuro, tales materias sólo puedan ser modificadas mediante leyes estatutarias"*[120].

Conforme a lo anterior, el cumplimiento del principio de reserva de ley estatutaria del proyecto bajo examen debe interpretarse en términos generales, sin perjuicio de las aclaraciones y precisiones que la Corte pueda hacer sobre el carácter ordinario de algunas normas al examinar el contenido específico del articulado. De esta manera, la Corte advierte que algunos de los aspectos regulados en el proyecto objeto de examen pueden ser modificados por una ley ordinaria, pues, se insiste, "*no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la administración de justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria*"[121].

---

119 Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996.

120 Corte Constitucional, Sentencia C-307 de 2004. Ver también las Sentencias C-114 de 999, C-1388 de 2000, C-523 de 2002, entre otras.

121 Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996.

En este punto no puede perderse de vista que la interpretación de los asuntos que tienen reserva de ley estatutaria debe hacerse en forma restrictiva, "*referente exclusivamente a la estructura orgánica esencial de la función pública de administración de justicia y a sus funciones generales*"[122].

4.7.2. En cuanto al principio de unidad de materia, está previsto en el artículo 158 de la Constitución, según el cual "*todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella*". Al respecto, la jurisprudencia ha explicado que este principio pretende racionalizar y tecnificar el proceso legislativo, tanto en su fase de discusión como de elaboración del producto final[123], con el propósito de que "*los ciudadanos conozcan los distintos proyectos de ley que los pueden afectar y tengan oportunidad de expresarse acerca de ellos*"[124], evitando incongruencias temáticas y facilitando por esa vía el cumplimento de la ley, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos exigidos[125].

En el proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", la Corte observa que en términos generales el articulado del proyecto conserva un vínculo de conexidad próxima, directa, teleológica y sistemática con la temática dominante del proyecto, la cual está relacionada con la administración de justicia, de modo que se satisface la exigencia del artículo 158 de la Constitución.

4.7.3. De otra parte, en cuanto al principio de consecutividad, cuyo objetivo es permitir las modificaciones al proyecto dentro de ciertos límites, es importante anotar que la jurisprudencia exige que se estudien en comisiones y plenarias "todos los temas que hayan sido puestos a su consideración"[126], garantizándose que a lo largo del debate parlamentario se respete el núcleo básico de los ejes temáticos propuestos:

> *"La observancia del principio de consecutividad no es óbice para que durante las diferentes etapas que conforman el trámite legislativo, el proyecto inicial sea objeto de modificaciones, pues ello resulta del mismo ejercicio del principio democrático y de la labor que se le confía al Congreso de discutir y opinar acerca el proyecto sometido a su consideración"*[127].

Para su debida comprensión es necesario hacer referencia al principio de identidad flexible.

---

122 Corte Constitucional, Sentencia C-836 de 2002. En le mismo sentido ver las Sentencias C-055 de 1996, C-162 de 1999, C-662 de 2000, C-836 de 2002, C-319 de 2006, entre otras.

123 Corte Constitucional, Sentencia C-025 de 1993, reiterada en numerosos pronunciamientos posteriores.

124 Corte Constitucional, sentencia C-604 de 1997.

125 Corte Constitucional, Sentencias C-025 de 1993, C-390 de 1996, C-604 de 1997, entre otras.

126 Corte Constitucional, Sentencia C-706 de 2005, MP. Alvaro Tafur Gálvis.

127 Corte Constitucional, sentencia C-724 de 2004, MP. Clara Inés Vargas.

4.7.4. El principio de identidad flexible, diferente al principio de unidad de materia antes descrito[128], implica que si bien cada cámara puede introducir modificaciones a un proyecto en el proceso de formación de la ley, las mismas deben conservar la unidad temática con referencia a los asuntos debatidos en la comisión permanente de cada cámara. Sobre el particular la Corte ha explicado:

> *"El concepto de identidad (C-702/99) comporta más bien que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática (C-1190/01). Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya discutido y aprobado el tema a que se refiera la adición o modificación (C-702/99). Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo (C-1108/01)"*[129].

Es por ello que las modificaciones introducidas a un proyecto deben mantener un eje temático común, pues no es válido introducir temas respecto de los cuales nunca se ha planteado debate alguno. De esta manera, cuando una cámara introduce modificaciones al articulado del proyecto para incluir un asunto completamente nuevo, autónomo y separable[130], desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible. Por el contrario, cuando las modificaciones (adiciones o supresiones) versan sobre los temas puestos a consideración de la respectiva cámara para su debate, los ajustes aprobados no pueden ser objeto de reproche alguno por este concepto.

4.7.5. De acuerdo con lo anterior, la Corte considera que en el trámite del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", las modificaciones introducidas a lo largo del debate fueron respetuosas de los principios de consecutividad e identidad flexible.

El articulado aprobado en la Comisión Primera de Senado también fue aprobado por la Plenaria de Senado, con algunas modificaciones que versaron sobre ajustes específicos propuestos y recogidos en la respectiva ponencia[131]. A su turno, el texto aprobado en Plenaria de Senado se propuso y acogió en la Comisión Primera de la Cámara, incluyéndose dos expresiones adicionales a los artículos 1 y 6 del proyecto[132]. Luego,

---

128 La diferencia entre el principio de identidad y el principio de unidad de materia fue explicada en la Sentencia C-1147 de 2003, MP. Rodrigo Escobar Gil.

129 Corte Constitucional, Sentencia C-706 de 2005, MP. Alvaro Tafur Gálvis.

130 Corte Constitucional, Sentencia C-332 de 2005, MP. Manuel José Cepeda.

131 Gaceta No. 132 del 20 de abril de 2007, p.5-7. Cuaderno de trámite en Plenaria de Senado.

132 Gaceta No. 210 del 25 de mayo de 2007, p.22-23. Cuaderno de trámite en Comisión de Cámara.

en la ponencia para Plenaria de Cámara de Representantes, se introdujeron varias modificaciones respecto del texto aprobado por la Comisión de Cámara, pero todas ellas se refirieron a expresiones concretas o modificaciones puntuales del articulado inicialmente debatido y aprobado[133]. Por último, la Comisión Accidental de Conciliación tomó como base el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara[134], y propuso un texto unificado que fue aceptado por las plenarias.

En este orden de ideas, desde la óptica de los principios de identidad y consecutividad no existe reparo alguno en cuanto a las modificaciones introducidas al proyecto, pues es claro que ellas versaron sobre los temas debatidos por las respectivas comisiones de cada célula legislativa.

4.8.- Conclusiones relativas al trámite legislativo del proyecto

Examinado el trámite dado en el Congreso de la República al proyecto de Ley Estatutaria número 023/06 Senado y 286/07 Cámara, "*Por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", la Corte no observa ningún vicio de forma que haga inexequible el proyecto. Por el contrario, encuentra que el trámite surtido se cumplió en debida forma con las etapas y requisitos exigidos en la Constitución Política y en el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), en particular los siguientes:

4.8.1. El trámite del proyecto cumplió lo previsto en el artículo 153 de la Constitución, según el cual la aprobación, modificación o derogación de leyes estatuarias debe efectuarse en una sola legislatura, pues el proyecto de ley fue presentado al Congreso de la República el 20 de julio de 2006 y culminó su trámite el 19 de junio de 2007.

4.8.2. El trámite del proyecto cumplió lo previsto en el artículo 153 de la Constitución, según el cual la aprobación, modificación o derogación de leyes estatuarias debe efectuarse con mayoría absoluta de los miembros del Congreso. En este sentido, la aprobación del proyecto en cada instancia del debate contó con la mayoría absoluta de los miembros de cada comisión o plenaria, según se acredita con las certificaciones, gacetas y actas a las cuales se ha hecho referencia puntual. Cabe precisar que conforme a los artículos 128 y 129 de la Ley 5ª de 1992, para la determinación de las mayorías absolutas era suficiente la votación ordinaria, previa verificación del quórum deliberatorio y decisorio en cada sesión[135], pues ningún congresista solicitó verificación del quórum o votación nominal del articulado.

4.8.3. El trámite del proyecto cumplió lo previsto en el inciso 1º del

---

133 Gaceta No. 275 del 13 de junio de 2007. Cuaderno de trámite en Plenaria de Cámara. Folio 1 y 2.

134 Gaceta No. 293 del 15 de junio de 2007, p.11. Cuaderno de trámite de la conciliación. Folio 193.

135 Cfr., Sentencias C-179 de 2002, C-473 de 2005, C-1153 de 2005, C-187 de 2006 y C-502 de 2007, entre otras.

artículo 157 de la Constitución, relativo a la publicación previa del proyecto antes de recibir curso en la comisión o plenaria respectiva. En efecto, el texto del proyecto, las ponencias y los respectivos textos propuestos, incluido el informe de conciliación, fueron publicados con anterioridad a cada uno de los debates, y del mismo modo se cumplió con el requisito de la publicación del texto final aprobado en cada Cámara Legislativa.

4.8.4. El trámite del proyecto cumplió lo previsto en el inciso 1º del artículo 160 de la Constitución, referente a los plazos para los debates, pues entre el primero y el segundo debate en cada cámara transcurrió un plazo superior a 8 días, y entre la aprobación del proyecto en la Plenaria del Senado y la iniciación de la discusión en la Comisión Primera de Cámara de Representantes transcurrió un término superior a 15 días.

4.8.5. El trámite del proyecto cumplió lo previsto en el inciso final del artículo 160 de la Constitución (Acto legislativo No. 1 de 2003), sobre los anuncios previos a la votación del articulado. De hecho, todos los anuncios fueron realizados para la próxima sesión de la respectiva Comisión o Plenaria, donde efectivamente se procedió a la discusión y votación del proyecto; es decir, en sesión distinta a aquellas en las cuales se llevó a cabo la votación.

4.8.6. El trámite del proyecto cumplió lo previsto en los artículos 161 de la Constitución y 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992, pues la Comisión Accidental de Conciliación fue integrada respetándose la pluralidad y la simetría de cada cámara para armonizar los textos aprobados en plenarias. Además, obró en el marco de sus atribuciones para superar las discrepancias surgidas respecto de los textos aprobados por cada plenaria.

4.8.7. El trámite del proyecto se cumplió en el marco de lo previsto en el literal b) del artículo 152 de la Constitución, relativo al principio de reserva de ley estatutaria, dado que el proyecto regula asuntos propios de la Administración de Justicia. Sin embargo, la Corte advierte que algunos de los asuntos que regula el proyecto pueden ser modificados por una ley ordinaria, pues no corresponden a materias que por su naturaleza sean objeto de reserva de ley estatutaria.

4.8.8. El trámite del proyecto cumplió lo previsto en los artículos 157 y 158 de la Constitución, siendo respetuoso de los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad. En cuanto al principio de unidad de materia, el articulado refleja un vínculo de conexidad próxima, directa, teleológica y sistemática con la temática dominante del proyecto. En cuanto a los principios de identidad y consecutividad, las modificaciones introducidas durante el proceso de formación de la ley conservan la coherencia temática frente a los asuntos debatidos en la comisión permanente de cada cámara.

4.8.9. Con fundamento en las apreciaciones de los intervinientes y el concepto del Procurador General de la Nación, la Sala no encuentra ningún otro posible vicio de procedimiento que pueda hacer inconstitucional el proyecto. En consecuencia, declarará su exequibilidad por razones de trámite.

5. ANÁLISIS MATERIAL DEL ARTICULADO DEL PROYECTO

5.1 Análisis de constitucionalidad del Artículo 1°:

"**Artículo 1°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 270 de 1996:**

Artículo 4°. Celeridad y Oralidad. La administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación injustificada constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria.

Las actuaciones que se realicen en los procesos judiciales deberán ser orales con las excepciones que establezca la ley. Esta adoptará nuevos estatutos procesales con diligencias orales y por audiencias, en procura de la unificación de los procedimientos judiciales, y tendrá en cuenta los nuevos avances tecnológicos.

Parágrafo transitorio. Autorízase al Gobierno Nacional para que durante los próximos cuatro años incluya en el presupuesto de rentas y gastos una partida equivalente hasta el 0.5% del Producto Interno Bruto de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gastos, para desarrollar gradualmente la oralidad en todos los procesos judiciales que determine la ley y para la ejecución de los planes de descongestión".

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

En relación con los dos incisos del artículo, el Ministerio del Interior y de Justicia señala que con el texto aprobado se consagra la eficacia, como principio que debe regir el funcionamiento de la justicia y el desarrollo de los procedimientos judiciales, principio que junto al de la celeridad, se encuentra estrechamente vinculado al derecho de acceso a la administración de justicia.

Agrega que para hacer real la celeridad y eficacia del proceso, se consagra la oralidad como regla general para los procesos, ya que constituye un instrumento adecuado para que los jueces puedan impartir justicia pronta, cumplida y eficaz, e indica que la implantación de la oralidad comporta la expedición de nuevos estatutos procesales, tal como se prevé en el inciso segundo del artículo analizado, previsiones todas estas que caen dentro del amplio campo de libertad de configuración del legislador.

También considera el Ministerio que para asegurar la aludida implementación en forma adecuada, es necesario disponer de los recursos correspondientes. Por tal razón, en el parágrafo transitorio se autoriza al gobierno nacional para que, durante los próximos cuatro años, incluya en el presupuesto de rentas y gastos una partida equivalente al 0.5% del producto interno bruto, destinado al desarrollo gradual de la oralidad, así como a la ejecución de los planes de descongestión.

Señala que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público rindió concepto sobre la compatibilidad del impacto del proyecto con el marco fiscal de mediano plazo, en atención a lo dispuesto sobre el particular en el artículo 7º. de la Ley 819 de 2003.

Intervención del Consejo de Estado

El Consejo de Estado manifiesta, en relación con el parágrafo transitorio del artículo 1º. del proyecto, que su constitucionalidad se encuentra fuera de toda duda por cuanto encuadra dentro del ámbito de las facultades que le confieren al legislador los artículos 345 y siguientes de la Constitución, en lo atinente a la configuración del presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones de cada anualidad.

Procede luego a presentar algunas reflexiones en cuanto a la pertinencia e importancia de lo dispuesto en dicho parágrafo en relación con la efectividad de algunas de las instituciones inherentes al Estado de Derecho, como los relacionados con la plenitud del control judicial de la actividad de los poderes públicos.

Alude al postulado de la división del poder, al del sometimiento pleno de la actividad de todos los órganos y poderes públicos a la totalidad del ordenamiento jurídico, a la procedencia del control judicial en relación con el entero accionar de la administración pública en particular y de los distintos órganos del Estado en general, para señalar que su eficacia descansa, en considerable medida, sobre la base constituida por el principio de la autonomía e independencia de los jueces, de conformidad con lo establecido en los artículos 228 y 230 constitucionales.

Indica que la autonomía e independencia de los distintos ramas y órganos del Estado "*encuentra, en el aspecto presupuestal, uno de sus más importantes reflejos, es decir, la autosuficiencia, viabilidad y sostenibilidad financiera de las entidades públicas debe encontrarse garantizada, de manera estable y con prescindencia de los vaivenes derivados, por ejemplo, de los cambios de mayorías o de tendencias políticas o ideológicas en los órganos del Estado*".

Señala que ha de saludarse muy positivamente el hecho de que el proyecto de ley estatutaria "*haya contemplado por fin, así fuese de manera tímida, la vinculación del presupuesto de la Rama al PIB, de suerte que, en el tema de la financiación de la Justicia, la reforma*

aprobada por el Congreso autoriza al Gobierno Nacional para que destine al funcionamiento de la misma, hasta el 0.5% del Producto Interno Bruto (PIB) durante los cuatro años siguientes a la entrada en vigencia de la modificación normativa, con el objeto fundamental de contribuir en los proyectos de oralidad y de descongestión en la Jurisdicción, dotando así de estabilidad e independencia la asignación de los recursos presupuestales necesarios para asegurar el funcionamiento de la aludida Rama Judicial".

Intervención del Consejo Superior de la Judicatura

En relación con el parágrafo transitorio del artículo 1º., el Consejo Superior de la Judicatura solicita que se declare la inexequibilidad de la preposición "*hasta*", por considerar que puede llegar a desvirtuar el propósito de la disposición en la medida en que "*el Gobierno Nacional podría dar cumplimiento a la norma con una apropiación que no consulte las necesidades por cubrir – podría ser, en un caso extremo, incluso cercana a cero-, por lo cual la preposición impide que la norma supere el test de constitucionalidad, en el sentido de obtener el fin perseguido por el legislador frente a la medida para alcanzarlo*".

Agrega que con la aludida preposición se vulnera el principio constitucional de la universalidad del presupuesto, que se deriva de los artículos 342, 346 y 37 (sic) de la Constitución, principio según el cual la ley de apropiaciones ha de contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante determinada vigencia fiscal, lo cual significa que en el presupuesto de gastos se deben incluir las partidas necesarias para atender en debida forma el funcionamiento de las ramas del poder público, que en el asunto *sub examine* atañe a la Rama Judicial y a la implementación de la oralidad en diferentes procedimientos.

Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare la exequibilidad del artículo 1º. del proyecto, así como de su parágrafo transitorio, aseverando que el establecimiento de la oralidad en todos los procesos en procura de la celeridad de los juicios, así como la autorización al Gobierno Nacional para apropiar recursos destinados a tal finalidad, resulta acorde con las políticas de descongestión, eficacia y eficiencia de la justicia; y agrega que el parágrafo transitorio "*constituye una garantía a la independencia de la rama judicial frente a las demás ramas del poder público en cuanto posibilita la disponibilidad de recursos para la finalidad del proyecto*".

Consideraciones de la Corte

1.- Con la reforma propuesta se agrega a las exigencias de "*pronta y cumplida justicia*", que consagra el artículo modificado, la exigencia de

eficacia en la solución de fondo de los asuntos que se sometan al conocimiento de las autoridades judiciales.

En la sentencia C-037 de 1996, al pronunciarse acerca de la constitucionalidad de la disposición contenida en el artículo 4º. de la Ley 270 de 1996, esta Corporación calificó como parte integrante del derecho al debido proceso y de acceder a la administración de justicia, el "*derecho fundamental de las personas a tener un proceso ágil y sin retrasos indebidos*". Sin embargo, aclaró que la labor del juez no puede circunscribirse únicamente a la observancia de los términos procesales, dejando de lado el deber esencial de administrar justicia en forma independiente, autónoma e imparcial. Es, pues, en el fallo en el que se plasma en toda su intensidad la pronta y cumplida justicia, como conclusión de todo un proceso, donde el acatamiento de las formas y los términos, así como la celeridad en el desarrollo del litigio, permitirán a las partes involucradas, a la sociedad y al Estado tener la certeza de que la justicia se ha administrado debidamente como fundamento real del Estado social de derecho. Al respecto expresó:

> "*Como se anotó anteriormente, el derecho fundamental de acceder a la administración de justicia implica necesariamente que el juez resuelva en forma imparcial, efectiva y prudente las diversas situaciones que las personas someten a su conocimiento. Para lograr lo anterior, es requisito indispensable que el juez propugne la vigencia del principio de la seguridad jurídica, es decir, que asuma el compromiso de resolver en forma diligente y oportuna los conflictos a él sometidos dentro de los plazos que define el legislador. Por ello, esta Corporación ha calificado, como parte integrante del derecho al debido proceso y de acceder a la administración de justicia, el "derecho fundamental de las personas a tener un proceso ágil y sin retrasos indebidos"*[136]*. Lo anterior, por lo demás, resulta especialmente aplicable para el caso de los procesos penales, pues, como la Corte señaló: "Ni el procesado tiene el deber constitucional de esperar indefinidamente que el Estado profiera una sentencia condenatoria o absolutoria, ni la sociedad puede esperar por siempre el señalamiento de los autores o de los inocentes de los delitos que crean zozobra en la comunidad"*[137].
>
> *A lo anterior, cabe agregar que la labor del juez no puede jamás circunscribirse únicamente a la sola observancia de los términos procesales, dejando de lado el deber esencial de administrar justicia en forma independiente, autónoma e imparcial. Es, pues, en el fallo en el que se plasma en toda su intensidad la pronta y cumplida justicia, como conclusión de todo un proceso, donde el acatamiento de las formas y los términos, así como la celeridad en el desarrollo del litigio judicial permitirán a las partes involucradas, a la sociedad y al Estado tener la certeza de que la justicia se ha administrado debidamente y es fundamento real del Estado social de derecho.*
>
> *Consecuencia de los argumentos precedentes, fue la consagración en el artículo 228 superior del deber del juez de observar con diligencia los*

---

136 Corte Constitucional. Sentencia No. T-006/92, citada.

137 Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 7. Sentencia No. T-450 del 12 de octubre de 1993. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

> *términos procesales y, principalmente, de sancionar su incumplimiento. Por ello, la norma bajo examen establece que de darse esta situación, el respectivo funcionario podrá ser sancionado con causal de mala conducta. La Corte se aparta así de las intervenciones que cuestionan este precepto, pues, como se vio, él contiene pleno respaldo constitucional. Sin embargo, debe advertirse que la sanción al funcionario judicial que entre en mora respecto del cumplimiento de sus obligaciones procesales, es asunto que debe ser analizado con sumo cuidado. En efecto, el responsable de evaluar la situación deberá estimar si dicho funcionario ha actuado en forma negligente o si, por el contrario, su tardanza se encuentra inmersa dentro de alguna de las causales de justificación de responsabilidad, tales como la fuerza mayor, el caso fortuito, la culpa del tercero o cualquier otra circunstancia objetiva y razonable*"[138].

Así, los postulados de una justicia pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de todos los asuntos que se someten a su conocimiento, armonizan con la Constitución en cuanto se orientan a hacer efectivo el derecho de acceso a la administración de justicia, al punto que dispone que los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales.

Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que, como lo ha considerado esta Corporación, "*la eficacia de la justicia no debe ser entendida únicamente como la capacidad de los operadores judiciales de producir un alto volumen de decisiones finales en los procesos que tramitan, que es sin lugar a dudas un aspecto importante, sino que es necesario tomar en consideración también otros elementos, y en particular evaluar la aptitud del aparato judicial para efectivamente amparar los derechos y deberes que están involucrados en una demanda de justicia de parte de los ciudadanos. Así, el desistimiento tácito puede aumentar la eficacia de los jueces para decidir rápidamente estos procesos pero, en muchos casos, disminuye la protección real a las víctimas de la violencia doméstica, con lo cual erosiona la capacidad de la justicia de amparar los derechos fundamentales de las personas*"[139].

Las condiciones de celeridad, prontitud y eficacia de la administración de justicia, para todos los procesos que se sometan a su consideración, se fortalecen con la consagración, como causal de mala conducta, de la violación injustificada de los términos procesales, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar. Medida igualmente aplicable a quienes son titulares de la función disciplinaria, que resulta plenamente justificada y conforme a la Constitución en razón de los derechos fundamentales que se encuentran involucrados. Esta circunstancia hace constitucionalmente legítimo que quienes tienen a cargo dicho ejercicio, asuman el compromiso de resolver los asuntos de naturaleza disciplinaria en forma igualmente pronta, cumplida y eficaz.

---

138 Sentencia C- 037 de 2006, MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

139 Sentencia C-273 de 1998

Con todo, debe advertirse que la sanción al funcionario judicial que por alguna razón esté incurso en mora en el cumplimiento de sus obligaciones procesales, es asunto que debe ser analizado con sumo cuidado. En efecto, ante una situación excepcional de esta índole, el encargado de evaluar la situación deberá valorar si el funcionario ha actuado en forma negligente o con grave menoscabo de sus deberes, o si, por el contrario, su tardanza se encuentra inmersa dentro de alguna de las causales de justificación tales como la fuerza mayor, el caso fortuito, la culpa del tercero o cualquier otra circunstancia objetiva y razonable que, bajo circunstancias excepcionales puedan configurar una causal eximente de responsabilidad.

2.- Otra innovación en el artículo modificado es la implantación de la oralidad como un mecanismo para el logro de una justicia pronta y eficaz. Dicha disposición consagra el principio general, consistente en que las actuaciones que se realicen en los procesos judiciales deberán ser orales, y excepcional otra forma para su trámite, siempre de conformidad con la ley.

Oralidad en las actuaciones judiciales que no contraviene la Constitución, pues con ella se pretende propiciar condiciones indispensables para imprimir celeridad al trámite de las actuaciones propias de los diferentes procesos, con miras a superar la congestión judicial que constituye uno de los más graves problemas de la administración de justicia, y garantizar con ello la protección y efectividad de los derechos de los asociados, en cuanto concierne a la convivencia social, al orden justo y mas específicamente al acceso a la administración de justicia, consagrado como derecho fundamental en el artículo 229 Superior.

La implementación de la oralidad constituye un mecanismo razonablemente encaminado al logro de la pretendida celeridad en la administración de justicia, favoreciendo la inmediación, acercando el juez a las partes y generando condiciones que propicien la simplificación de los procedimientos, razones todas estas que avalan la constitucionalidad de la reforma en este aspecto puntual. Además, pone en evidencia la necesidad de adoptar nuevos estatutos legales para ajustar los actuales, que consagran procedimientos prevalentemente escritos, para señalar la forma como habrán de llevarse a cabo, en cada especialidad, las audiencias y demás diligencias dentro de un nuevo esquema, según se prevé en el segundo inciso del artículo primero.

3.- La Corte llama la atención en el sentido de que la oralidad en la administración de justicia se concibe como una norma que tiene la estructura de *principio*. En este sentido cabe recordar que de tiempo atrás la teoría del derecho ha establecido la distinción conceptual entre *reglas y principios*, para advertir que si bien ambas constituyen normas jurídicas, su grado de vinculación y eficacia varía en uno u otro caso. Así, mientras las reglas son normas que *"ordenan una consecuencia*

jurídica definitiva", los principios son mandatos de optimización "*que ordenan que algo se realice en la mayor medida posible según las posibilidades fácticas y jurídicas*"[140]. Distinción que ha sido ampliamente aceptada en el constitucionalismo moderno y específicamente en la jurisprudencia de esta Corporación, en los siguientes términos:

> "La principal diferencia entre ambos tipos de normas radica en la especificidad de sus órdenes o preceptos, pues mientras los *principios* son típicas normas de organización, mediante los cuales se unifica o estructura cada una de las instituciones jurídicas que dan fundamento o valor al derecho, a través de la condensación de valores éticos y de justicia; las *reglas* constituyen normas de conducta que consagran imperativos categóricos o hipotéticos que deben ser exactamente cumplidos en cuanto a lo que ellas exigen, sin importar el ámbito fáctico o jurídico en el que se producen.
>
> Así las cosas, mientras las *reglas* se limitan a exigir un comportamiento concreto y determinado, los *principios* trascienden a la mera descripción de una conducta prevista en un precepto jurídico, para darle valor y sentido a muchos de ellos, a través de la unificación de los distintos pilares que soportan una institución jurídica"[141].

Concebida a la manera de *principio,* la oralidad se proyecta entonces como una norma cuyo alcance puntual debe ser definido por el Legislador de acuerdo con las características y necesidades de cada procedimiento en particular, lo que permite que su desarrollo e implementación pueda hacerse en forma gradual.

Una consecuencia de lo anterior es que, hasta tanto se adopten las respectivas regulaciones para cada proceso, no será posible invocar la nulidad en desarrollo de una actuación judicial, aduciendo la falta de implementación de la oralidad. En este sentido, la Corte deberá condicionar la constitucionalidad de los incisos 1º y 2º del artículo primero del proyecto, en el entendido de que la oralidad sólo puede ser exigible de conformidad con las reglas procedimentales que fije el Legislador.

En concordancia con esto, la Corte advierte que el principio de la oralidad previsto en el artículo 1º del proyecto, no constituye un referente o parámetro de control constitucional, toda vez que la Ley Estatutaria de Administración de Justicia –al menos en este aspecto- no hace parte del bloque de constitucionalidad según lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación. Al respecto, por ejemplo, en la Sentencia C-708 de 1999, MP. Álvaro Tafur Gálvis, la Corte precisó lo siguiente:

---

140 Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p.86. Cfr., Eduardo García Máynes, *Introducción al estudio del derecho*. México, Porrúa, 2002, p.85; Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid, Civitas, Octava Edición, Tomo I, p.74 y 75; Ronald Dworkin, *Questioni di principio*. Il Saggiatore, Milano 1985.

141 Corte Constitucional, Sentencia C-818 de 2005. En el mismo sentido pueden verse las Sentencias T-406 de 1992, C-574 de 1992, C-027 de 1993, C-276 de 1993, C-1287 de 2001, SU-1122 de 2001 y C-1041 de 2007, entre muchas otras.

> *"De manera pues que, el apoyo del demandante en el fallo de constitucionalidad C-191 de 1998, para afirmar categóricamente que la Ley 270 de 1996 "Estatutaria de la Administración de Justicia" -en los artículos que el actor menciona y en forma determinante- integra el bloque de constitucionalidad, fue equivocado por no haber existido en la misma referencia ni análisis pertinente que permitiera llegar a esa conclusión.*
>
> *Cabe resaltar las materias sobre las cuales tratan los artículos de la Ley 270 de 1996 señalados por el accionante como vulnerados con la preceptiva legal acusada: Así pues, versan sobre el deber de los funcionarios judiciales de respetar, garantizar y velar por la salvaguarda de los derechos de quienes intervienen en el proceso (art. 9o.); se refieren a la responsabilidad del funcionario y del empleado judicial por el daño antijurídico ocasionado con su conducta dolosa o gravemente culposa y definen algunos comportamientos como configuradores de culpa grave o dolo (art. 71) y; por último, atañen a las condiciones éticas del servidor judicial en el desempeño del cargo mediante un desempeño acorde con la dignidad de la función (art. 126).*
>
> *Con base en los criterios jurisprudenciales mencionados y el contenido normativo de esas preceptivas legales, la Sala concluye que las mismas no pueden invocarse como transgredidas por la disposición sub examine, en cuanto no integran el bloque de constitucionalidad lato sensu , pues debe insistirse en que no todo el contenido de una ley estatutaria es apto para ostentar esa condición, sólo es viable a través de un mandato expreso del Constituyente de 1991 que apunte hacia esa dirección y en la Carta Política no se observa canon alguno que las reconozca como reglas de valor constitucional, sobre las cuales deba realizarse el control constitucional de la normatividad referente al régimen disciplinario de los servidores públicos.*
>
> *En consecuencia, el estudio que corresponderá realizar a la Corte a continuación, se limitará a la confrontación de la disposición demandada con aquellas reglas de índole exclusivamente constitucional atinentes a la materia".* (Resaltado fuera de texto).

4.- De otra parte, la disposición en estudio consagra que la ley no sólo debe adoptar nuevos estatutos procesales para ajustarlos a la oralidad, sino que esa nueva regulación ha de ser en procura de la unificación de procedimientos judiciales teniendo en cuenta los avances tecnológicos. Regulaciones que no contrarían la Constitución, pues corresponde a la potestad de configuración del legislador el diseño de procedimientos judiciales, bien de manera diversa o unificada, que además tomen en cuenta las ayudas que día a día ofrece el desarrollo científico e informático para contribuir a la celeridad en la administración de justicia.

Sin embargo, esta circunstancia no puede hacer perder de vista la concomitante exigencia de una posibilidad real de controversia, así como del principio de igualdad en cuanto al acceso material de las partes a los avances tecnológicos. En efecto, los procedimientos judiciales podrán tener en cuenta los avances tecnológicos para el desarrollo de diligencias judiciales, sin que por éste motivo pueda desconocerse el derecho de acceso a la administración de justicia o el derecho de defensa de quienes, por sus condiciones particulares, no pueden utilizarlos o no cuentan con la formación o condiciones necesarias para su correcta manipulación.

En la sentencia C-662 de 2000, MP. Fabio Morón Díaz, la Corte examinó la constitucionalidad de la Ley Modelo sobre Comercio Electrónico de la Comisión de las Naciones Unidas para el desarrollo del Derecho Mercantil Internacional –CNUDMI-. En esa oportunidad se destacó la importancia de actualizar los procedimientos y avances tecnológicos para su implementación en la administración de justicia. Debido a su importancia la Corte se permite transcribir *in extenso* algunas de las consideraciones más relevantes:

"**2.1. La revolución en los medios de comunicación de las dos últimas décadas a causa de los progresos tecnológicos en el campo de los computadores, las telecomunicaciones y la informática**

Es bien sabido que los progresos e innovaciones tecnológicas logrados principalmente durante las dos últimas décadas del siglo XX, en el campo de la tecnología de los ordenadores, telecomunicaciones y de los programas informáticos, revolucionaron las comunicaciones gracias al surgimiento de redes de comunicaciones informáticas, las cuales han puesto a disposición de la humanidad, nuevos medios de intercambio y de comunicación de información como el correo electrónico, y de realización de operaciones comerciales a través del comercio electrónico.

El Vicepresidente Ejecutivo (e) de la Cámara de Comercio de Bogotá, se refirió a los avances tecnológicos que ambientaron la regulación sobre mensajes de datos y comercio electrónico así como a su incalculable valor agregado en la expansión del comercio, en los siguientes términos:

"...La posibilidad de transmitir digitalmente la información de manera descentralizada, el desarrollo de Internet a finales de los años sesenta y el perfeccionamiento de sus servicios desde la aparición de la Red de Redes en los años ochenta, se constituyeron en los pilares básicos para el despegue del comercio electrónico.

En la actualidad el desarrollo del comercio electrónico a nivel mundial es un hecho innegable e irreversible. No sólo es así, sino que según se prevé, seguirá en crecimiento en los próximos años generando grandes ingresos a través de la red, el cual innegablemente causa un impacto sobre las actividades económicas, sociales y jurídicas en donde estas tienen lugar.

A pesar de no haber madurado aún, el comercio electrónico crece a gran velocidad e incorpora nuevos logros dentro del ciclo de producción. A nivel general, todo parece indicar que este nuevo medio de intercambio de información, al eliminar barreras y permitir un contacto en tiempo real entre consumidores y vendedores, producirá mayor eficiencia en el ciclo de producción aparejado a un sin número de beneficios como la reducción de costos, eliminación de intermediarios en la cadena de comercialización, etc. Trayendo importantes e invaluables beneficios a los empresarios que estén dotados de estas herramientas.

En Colombia, las ventas por Internet son una realidad. Los centros comerciales virtuales y las transferencias electrónicas, entre otros, ya pueden encontrarse en la red. En 1995 existían en nuestro país 50.000 usuarios de Internet, hoy, según estudios especializados, llegar a los 600.000 y en el año 2.000 sobrepasarán el millón de suscriptores. Así las cosas Colombia se perfila como uno de los países de mayor crecimiento en América Latina en utilización de recursos

informáticos y tecnológicos para tener acceso a Internet y podría utilizar estos recursos para competir activa y efectivamente en el comercio internacional.

…

"2.2. La necesidad de actualizar los regímenes jurídicos, para otorgar fundamento jurídico al intercambio electrónico de datos

Desde luego, este cambio tecnológico ha planteado retos de actualización a los regímenes jurídicos nacionales e internacionales, de modo que puedan eficazmente responder a las exigencias planteadas por la creciente globalización de los asuntos pues, es indudable que los avances tecnológicos en materia de intercambio electrónico de datos ha propiciado el desarrollo de esta tendencia en todos los órdenes, lo cual, desde luego, implica hacer las adecuaciones en los regímenes que sean necesarias para que estén acordes con las transformaciones que han tenido lugar en la organización social, económica y empresarial, a nivel mundial, regional, local, nacional, social y aún personal.

La exposición de motivos[142] del proyecto presentado al Congreso de la República por los Ministros de Justicia y del Derecho, de Desarrollo, de Comercio Exterior y de Transporte, que culminó en la expedición de la Ley 527 de 1999, ilustró las exigencias que el cambio tecnológico planteaba en términos de la actualización de la legislación nacional para ponerla a tono con las nuevas realidades de comunicación e interacción imperantes y para darle fundamento jurídico a las transacciones comerciales efectuadas por medios electrónicos y fuerza probatoria a los mensajes de datos, en los siguientes términos :

"…
El desarrollo tecnológico que se viene logrando en los países industrializados, permite agilizar y hacer mucho más operante la prestación de los servicios y el intercambio de bienes tangibles o intangibles, lo cual hace importante que nuestro país incorpore dentro de su estructura legal, normas que faciliten las condiciones para acceder a canales eficientes de derecho mercantil internacional, en virtud a los obstáculos que para éste encarna una deficiente y obsoleta regulación al respecto..."

"2.3. La Ley Modelo sobre Comercio Electrónico de la Comisión de las Naciones Unidas para el desarrollo del Derecho Mercantil Internacional - CNUDMI[143]

Como quedó expuesto, las regulaciones jurídicas tanto nacionales como internacionales resultaron insuficientes e inadecuadas frente a los modernos tipos de negociación y de comunicación.

Ante esa realidad, la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Derecho Mercantil promovió la gestación de un proyecto de ley tipo en materia de comercio electrónico, inspirada en la convicción de que al dotársele de fundamentación y respaldo jurídicos, se estimularía el uso de los mensajes de datos y del correo electrónico para el comercio, al hacerlos confiables y seguros, lo cual, de contera, redundaría en la expansión del comercio internacional, dadas las enormes ventajas comparativas que gracias a su rapidez, estos medios ofrecen en las relaciones de índole comercial entre comerciantes y usuarios de bienes y servicios.

---

142 Gaceta del Congreso No. 44, viernes 24 de abril de 1998, pp. 26 ss.

143 Comisión de las Naciones Unidas para el desarrollo del Derecho Mercantil Internacional; en inglés UNCITRAL.

La Asamblea General de la ONU, mediante Resolución 51/162 de 1996 aprobó la Ley Modelo sobre Comercio Electrónico elaborada por la CNUDMI y recomendó su incorporación a los ordenamientos internos como un instrumento útil para agilizar las relaciones jurídicas entre particulares.

El régimen legal modelo formulado por la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo del Derecho Mercantil Internacional -CNUDMI- busca ofrecer:

"...al legislador nacional un conjunto de reglas aceptables en el ámbito internacional que le permitieran eliminar algunos de esos obstáculos jurídicos con miras a crear un marco jurídico que permitiera un desarrollo más seguro de las vías electrónicas de negociación designadas por el nombre de comercio electrónico.".

"... La ley modelo tiene la finalidad de servir de referencia a los países en la evaluación y modernización de ciertos aspectos de sus leyes y prácticas en las comunicaciones con medios computarizados y otras técnicas modernas y en la promulgación de la legislación pertinente cuando no exista legislación de este tipo[144] *..."*.

Según se hizo constar en la propia exposición de motivos, el proyecto colombiano se basó en la Ley modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el desarrollo del Derecho Mercantil Internacional -CNUDMI- sobre Comercio Electrónico.

"2.4. Los antecedentes de la Ley 527 de 1999

La Ley 527 de 1999 es, pues, el resultado de una ardua labor de estudio de temas de derecho mercantil internacional en el seno de una Comisión Redactora de la que formaron parte tanto el sector privado como el público bajo cuyo liderazgo se gestó -a iniciativa del Ministerio de Justicia y con la participación de los Ministerios de Comercio Exterior, Transporte y Desarrollo.

Como ya quedó expuesto, obedeció a la necesidad de que existiese en la legislación colombiana un régimen jurídico consonante con las nuevas realidades en que se desarrollan las comunicaciones y el comercio, de modo que las herramientas jurídicas y técnicas dieran un fundamento sólido y seguro a las relaciones y transacciones que se llevan a cabo por vía electrónica y telemática, al hacer confiable, seguro y válido el intercambio electrónico de informaciones.

Así, pues, gracias a la Ley 527 de 1999 Colombia se pone a tono con las modernas tendencias del derecho internacional privado, una de cuyas principales manifestaciones ha sido la adopción de legislaciones que llenen los vacíos normativos que dificultan el uso de los medios de comunicación modernos, pues, ciertamente la falta de un régimen específico que avale y regule el intercambio electrónico de informaciones[145] y otros medios conexos de comunicación de datos, origina incertidumbre y dudas sobre la validez jurídica de la información cuyo soporte es informático, a diferencia del soporte documental que es el tradicional".

Ahora bien, siendo de la potestad de configuración del legislador el tener en cuenta para los procesos judiciales los avances tecnológicos, tal implementación deberá estar acorde con la Constitución, especialmente

---

144 Exposición de motivos, Supra.

145 llamado por sus siglas en inglés "EDI"

por el impacto que puedan tener sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos. Al respecto la Corte ha considerado:

> *"[L]os avances de la humanidad en los campos científico y tecnológico siempre han planteado retos al derecho. El desarrollo de nuevas técnicas de producción y el desenvolvimiento de complejas formas de comunicación, por citar tan sólo dos ejemplos, tienen efectos directos en la estructura política y económica de la sociedad, que, de acuerdo con su grado de incidencia en el tráfico jurídico, en la distribución de bienes y servicios escasos y en el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, demandan diferentes respuestas del ordenamiento jurídico.*
>
> *En este nuevo escenario tecnológico, en pleno desarrollo, los mandatos expresados en la Carta Política cobran un significado sustancial que demanda del juez constitucional la protección de los derechos reconocidos a todas las personas, pues se trata de garantías que también resultan aplicables en ese ámbito. En Internet puede haber una realidad virtual pero ello no significa que los derechos, en dicho contexto, también lo sean. Por el contrario, no son virtuales: se trata de garantías expresas por cuyo goce efectivo en el llamado "ciberespacio" también debe velar el juez constitucional"*[146].

5.- De otra parte, con miras a asegurar la generación de los recursos indispensables para la implementación gradual de la oralidad en todos los procesos judiciales que determine la ley, así como para poder llevar a cabo la ejecución de los planes de descongestión, la norma examinada introduce un Parágrafo Transitorio, mediante el cual se autoriza al Gobierno Nacional para que incluya en el presupuesto de rentas y gastos correspondiente a los próximos cuatro años, una partida que equivalga hasta el 0.5% del Producto Interno Bruto, de conformidad con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gastos.

Sobre el particular hay que anotar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se pronunció expresamente en relación con el proyecto de ley, mediante oficio UJ 1225-07 del 14 de junio de 2007[147], dirigido al Ministro del Interior y de Justicia. En relación con los aspectos de índole presupuestal, el escrito del Ministerio de Hacienda señala que "*del contenido del articulado anteriormente señalado, y según cifras preliminares de la Rama Judicial, los costos ascenderían a cerca de $ 230 mm anuales a precios de 2007, lo anterior, sin tener en cuenta qué costos de los estimados tendrían carácter de permanentes a partir del quinto año, lo cual la Nación no está en capacidad de financiar*". Agrega que, a su juicio, el proyecto presentado "*no propone fuentes de financiación alternativas para sufragar la desfinanciación en que incurriría el Consejo Superior de la Judicatura y consecuentemente la Nación, al incrementarse su nivel de gasto, por lo tanto, se vulnera lo dispuesto en el artículo 7 de la ley 819 de 2003, teniendo en cuenta que*

---

146 Sentencia C-1147 de 2001

147 Cuaderno principal. Folio 16 y siguientes.

se genera un impacto fiscal y no se dispone de fuente de financiación para avalar el proyecto".

Para superar esa dificultad, el Ministerio de Hacienda sugirió la inclusión de algunas disposiciones adicionales. Sugerencias que fueron acogidas en el trámite del proyecto de ley. Fue así como se agregaron las expresiones propuestas por el Ministerio, a saber: "*de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gastos*".

La Corte observa que el propósito de la norma no es otro que asegurar la disponibilidad de recursos mínimos para poner en marcha la oralidad y la implementación de planes de descongestión en el sistema judicial, lo que inevitablemente se debe reflejar en el presupuesto de rentas y gastos. En esa medida, es preciso examinar si la norma es garante de las atribuciones constitucionales del Gobierno y del Congreso en materia presupuestal.

6.- Uno de los ejes centrales para la distribución de competencias entre el Congreso y el Gobierno en lo que se refiere de los recursos públicos es el principio de legalidad del gasto público, el cual supone que toda erogación que se vaya a realizar con cargo al tesoro debe haber sido decretada previamente en una ley e incluida en el Presupuesto General de la Nación[148].

Se trata de un escenario que implica la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 345 y siguientes de la Constitución Política. Así, al Gobierno compete la formulación del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones (donde no puede incluir partidas que no hayan sido previamente autorizadas por el Legislador), mientras al Congreso de la República compete decretar o autorizar gastos y aprobarlos en el Presupuesto General de la Nación de cada anualidad (en el marco del proyecto presentado por el Gobierno)[149]. Sin embargo, en este punto la Corte no puede pasar inadvertido el hecho de que las leyes relativas al gasto son de diverso tipo y se sitúan entre dos extremos.

De un lado se encuentra la Ley Anual de Presupuesto, mediante la cual se establecen las rentas nacionales y se fijan los gastos de la administración para cada vigencia fiscal. Esta ley tiene reserva de iniciativa gubernamental y en ella sólo se pueden incluir o modificar las partidas concretas propuestas por el Ejecutivo o que cuenten con el respectivo aval ministerial.

---

148 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-488/92, C-057/93, C-490/94 C-343/95, C-685/96, C-581/97, C-197/01, C-1319/01, C-483/02, C-859 de 2001, C-1249 de 2001, C-399 de 2003 y C-985 de 2006, entre otras.

149 Corte Constitucional, Sentencia C-859/01 MP. Clara Inés Vargas Hernández; C-985 de 2006, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

De otro lado se encuentran las leyes que por su naturaleza implican el ejercicio de una función pública e inevitablemente requieren cierto gasto público "*así de manera explícita dicha ley no diga nada al respecto. Estas leyes pueden ser de iniciativa parlamentaria, salvo que la Constitución establezca de manera expresa que la iniciativa es exclusiva del Gobierno*"[150].

Pero existen otras leyes que se sitúan en una suerte de punto intermedio, dado que si bien ordenan gastos, no señalan una partida específica que debe ser incluida en la ley de presupuesto anual de rentas y gastos; por lo mismo, no tienen reserva de iniciativa[151]. En este escenario se enmarca la norma objeto de examen, que dispone la inclusión de un gasto público para la implementación de la oralidad y la ejecución de planes de descongestión judicial, de modo que desde esta perspectiva no se encuentra ningún vicio de inconstitucionalidad.

Una posición similar fue adoptada en la Sentencia C-307 de 2004, cuando esta Corporación examinó el proyecto de ley estatutaria relativo a la inscripción y el voto electrónico. El artículo 3º del proyecto otorgaba un plazo de seis (6) meses para dar inicio a los planes piloto y de cinco (5) años para la implementación del mecanismo. La Corte encontró que si bien la ley tenía la virtualidad de generar gasto público, pues exigía contar con recursos suficientes para disponer de las nuevas herramientas tecnológicas, ello no viciaba la constitucionalidad de la Ley. En sus palabras:

> *"Tal iniciativa, ciertamente tiene la virtualidad de generar gasto público, en la medida en que la puesta en marcha del nuevo mecanismo comporta la necesidad de disponer de nuevas herramientas tecnológicas. Sin embargo, como se ha dejado sentado, el Congreso está habilitado para tramitar por su propia iniciativa leyes que comporten gasto, sin perjuicio de la reserva d iniciativa del gobierno en materia presupuestal"*[152].

7.- La Corte llama la atención para advertir que el parágrafo transitorio del artículo 1º del proyecto no representa una simple autorización al Gobierno Nacional para la inclusión de un gasto. Constituye un

---

150 Corte Constitucional, Sentencia C-307 de 2004, MP. Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda y Rodrigo Escobar Gil.

151 Ídem.

152 La Corte también precisó: "Podría objetarse que el artículo 351 de la Constitución establece que "*el Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo*". Por lo tanto, si las autoridades competentes omiten cumplir lo ordenado en el artículo tercero del proyecto de ley estatutaria, el Congreso no podría modificar el presupuesto para lograr que los gastos necesarios sean previstos y financiados. Sin embargo, la Constitución de 1991 fortaleció las facultades del Congreso de la República en materia presupuestal. Por eso permitió que éste pueda *"eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno"*. Y el mismo artículo 351 en su inciso tercero establece que *"si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución"*. De tal manera que el Congreso puede adoptar decisiones encaminadas a la reorientación del gasto público al momento de discutir y aprobar la ley de apropiaciones siempre que las decisiones que adopte no impliquen exceder la cuantía de gasto originalmente prevista".

verdadero mandato imperativo, en el sentido de que, durante los cuatro (4) años siguientes a la expedición de la ley, se deberá incluir en el presupuesto de rentas y gastos una partida destinada al desarrollo de los programas anteriormente anotados, "*de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gastos*", según la propuesta del Ministerio de Hacienda que fue recogida por el Congreso de la República.

En este punto la Corte considera necesario hacer algunas precisiones hermenéuticas para salvaguardar la voluntad del Congreso sin afectar las competencias del Gobierno Nacional, por cuanto la norma puede dar lugar a varias interpretaciones, algunas de las cuales son incompatibles con el principio de legalidad del gasto y se reflejan como contrarias a la Constitución.

Una primera interpretación podría sugerir que la norma impone al Gobierno la obligación de incluir en el presupuesto anual de rentas y gastos, durante cada uno de los próximos cuatro (4) años, una partida equivalente hasta el 0,5% del PIB. Sin embargo, dicha lectura de la norma no resulta constitucionalmente aceptable, porque implicaría despojar al Gobierno Nacional de su competencia en la formulación del presupuesto y específicamente de la facultad de incluir o modificar las partidas concretas (art.346 y 351 CP). En consecuencia, el Gobierno Nacional no está obligado a incluir en el presupuesto anual de rentas y gastos una partida que de manera automática y durante cuatro años consecutivos ascienda necesariamente a un monto exacto del 0,5% del PIB, pues ello implicaría una injerencia desproporcionada en la órbita de su autonomía y competencia en materia presupuestal.

La segunda interpretación de la norma podría sugerir que la referencia a una partida destinada a implementar la oralidad y la descongestión judicial, equivalente hasta el 0,5% del PIB, es un límite que el Congreso impuso al Gobierno para el diseño del presupuesto. Sin embargo, la Corte considera que la norma tampoco puede entenderse como un tope o baremo infranqueable, por cuanto una determinación de esta magnitud implicaría de nuevo una restricción inconstitucional de las facultades del Gobierno Nacional en el diseño y formulación del presupuesto anual de rentas y gastos, así como de la facultad del Congreso en la aprobación de dicha ley. En efecto, constitucionalmente nada impide que el Gobierno pueda proponer una partida superior en la formulación del presupuesto, o que el Congreso decida incrementarla en el trámite del proyecto, por supuesto contando con el aval del Ministerio de Hacienda.

Finalmente, una tercera interpretación de la norma, que la Corte estima como ajustada a la Constitución, indica que la referencia a una partida equivalente hasta el 0,5% del PIB, debe entenderse como un mínimo y no como un tope de orden presupuestal, que debe alcanzarse durante las próximas cuatro (4) vigencias fiscales. Desde esta perspectiva, lo que impone la norma al Gobierno Nacional es el deber de incluir en el

presupuesto de cada año una partida que sea gradualmente mayor, hasta que en el cuarto año alcance, como mínimo, el equivalente al 0,5% del PIB. De esta manera, se respeta el marco de competencias concurrentes anteriormente señalado, de modo que el Gobierno tiene la potestad de hacer esa inclusión en forma gradual, "*de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gastos*", sin perjuicio de la facultad de su inclusión completa desde el primer año fiscal siguiente a la expedición de la presente ley.

Esta última lectura de la norma resulta coherente con la función del Congreso en la configuración del presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones de cada anualidad, pues "*es el Congreso y no el Gobierno quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público*". Así lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional:

> *"Tal y como ya lo ha señalado esta Corporación, el principio de legalidad del gasto constituye un importante fundamento de las democracias constitucionales. Según tal principio, es el Congreso y no el Gobierno quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental[153]. Con base en tales principios, esta Corporación ha concluido que no puede ordinariamente el Gobierno modificar el presupuesto, pues tal atribución corresponde al Congreso, como legislador ordinario, o al Ejecutivo, cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción[154], por lo cual son inconstitucionales los créditos adicionales o los traslados presupuestales administrativos. Es cierto pues, como lo señala uno de los intervinientes, que no puede la ley orgánica atribuir al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto"*[155].

Desde esta perspectiva, la Sala encuentra que el mandato de que en los cuatro (4) años siguientes se incluya una partida en el presupuesto anual de gastos, para los fines allí previstos, no resulta inconstitucional. La inclusión en el presupuesto de una partida equivalente hasta el 0,5% del Producto Interno Bruto, en los términos señalados, se refleja como una medida idónea y razonable para asegurar los recursos mínimos que permitan hacer efectivo el principio de oralidad y diseñar estrategias de descongestión judicial, pues de otra manera el derecho de acceso a la administración de justicia, conforme a los postulados que planteó el Legislador, carecería de herramientas concretas para asegurar su realización efectiva.

Así las cosas, en respeto del principio democrático, la Corte deberá excluir las interpretaciones inconstitucionales del parágrafo transitorio del artículo 1º del proyecto y declarará su exequibilidad condicionada, en el entendido de que la partida allí prevista deberá ser cada año mayor,

---

153 Ver sentencia C-695/96. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 9 y ss.

154 Ver, entre otras, la sentencia C-357/94 y C-695/96.

155 Sentencia C-192 de 1997, MP Alejandro Martínez Caballero. Ver también las Sentencias C- 357 de 1994, C-685 de 1996 y C-1249 de 2001, entre otras.

hasta que en el cuarto año alcance como mínimo el 0,5% del PIB.

5.2. Análisis de constitucionalidad del Artículo 2°:

*"**Artículo 2°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:***

***Artículo 6°. Gratuidad.** La administración de justicia será gratuita y su funcionamiento estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las agencias en derecho, costas, expensas y aranceles judiciales que se fijen de conformidad con la ley.*

En los procesos contenciosos administrativos, comerciales y civiles de cuantía superior a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes se cobrará a cargo del demandante un arancel judicial hasta del 2% del valor de las condenas o cuantías ejecutadas en virtud de la intervención judicial, siempre y cuando el proceso se falle dentro de los términos de ley. No se admitirá excepción alguna a este principio. Por los términos de ley debe entenderse los días de duración del proceso que no hayan excedido en el número de días previsto por la ley para fallarlo. Cuando el incumplimiento de los términos de ley para proferir sentencia ejecutoriada sea imputable a algunas partes, la que resulte responsable pagará el mismo arancel.

No podrá cobrarse arancel en los procedimientos de carácter penal, laboral, contencioso-laboral, de familia, de menores, ni en los juicios de control constitucional o derivados del ejercicio de la tutela y demás acciones constitucionales. Tampoco podrá cobrarse aranceles a las personas de escasos recursos cuando se decrete el amparo de pobreza o en aquellos procesos o actuaciones judiciales que determinen la ley o el Consejo Superior de la Judicatura, o indiquen la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior y de Justicia o la Defensoría del Pueblo, en razón de la presencia de intereses públicos, de la limitación del acceso a la justicia, o de las circunstancias especiales de las partes que ameriten una protección legal.

El arancel judicial constituirá un ingreso público consistente en el pago a favor de la rama judicial de un porcentaje del valor obtenido en el proceso como resultado de la declaración o ejecución de derechos a fin de proveer los gastos necesarios para adelantar el proceso y contribuir a la mayor eficacia, descongestión y modernización de la rama, corporaciones y despachos judiciales.

***Parágrafo**. Exclúyase el cobro de aranceles en los procesos ejecutivos de viviendas de interés social".*

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia señala, en relación con el artículo 2º., que en el mismo se reitera el principio de gratuidad de la administración de justicia, para evitar que las condiciones económicas de las partes, especialmente de las más débiles, obstaculicen el acceso a la administración de justicia.

Sobre el establecimiento del arancel judicial manifiesta que tiende a mejorar la prestación del servicio de justicia y que aún cuando el ideal sería una justicia completamente gratuita, se trata de un ideal utópico incluso en los países económicamente poderosos, resultando imperiosa la

búsqueda de soluciones nuevas que permitan mejorar en términos realistas la situación existente.

Precisa que con el fin de no afectar a quienes carezcan de capacidad económica, se establece una tarifa del 2% sobre el valor de las condenas o cuantías ejecutadas en virtud de intervención judicial, limitándola a los procesos administrativos, comerciales y civiles con cuantía superior a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Agrega que dicho arancel no vulnera el acceso a la administración de justicia, por cuanto se cobra con posterioridad al proceso, se condiciona al cumplimiento de los términos de ley y se eximen del mismo los procedimientos penal, laboral, contencioso laboral, de familia, de menores, de control constitucional, de tutela, las acciones constitucionales, así como los procesos ejecutivos en relación con vivienda de interés social.

Considera que tampoco se vulnera el derecho a la igualdad, por cuanto el cobro del arancel judicial sólo procede cuando el sujeto procesal obtiene una condena o ejecución de derechos dentro de determinado proceso, tratándose en consecuencia de "*una herramienta adecuada, conveniente y necesaria para el fortalecimiento del servicio de justicia y la dignificación del aparato judicial*".

Intervención del Consejo de Estado

En Consejo de Estado solicita la declaración de exequibilidad del artículo 2º. del proyecto. Después de exponer el marco conceptual en virtud del cual se define la naturaleza de las contribuciones parafiscales, manifiesta que en el arancel judicial establecido en la disposición objeto de revisión se encuentran presentes todos los elementos que caracterizan a una contribución parafiscal. Considera que constituye una herramienta adecuada para defender y fortalecer la justicia y, por ende, el aparato jurisdiccional del Estado, permitiendo que la administración de justicia cuente con una mayor autonomía financiera y pueda cumplir con los principios consustanciales a la "*Cláusula del Estado de Derecho*", cuya materialización le ha sido asignada tanto por la Constitución como por la ley.

Agrega que la instauración del arancel judicial no representa una cortapisa para la efectividad del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, por cuanto: (i) sólo se causa en relación con una gama de procesos muy reducida, quedando excluidos de los sujetos pasivos de la contribución los casos en que se encuentre inmerso el interés público, así como aquellos en que se procure la salvaguarda de los derechos fundamentales o colectivos, o cuando concurran circunstancias especiales en las que las partes requieren de una específica protección legal; (ii) su cobro no constituye una limitación al derecho de acceso a la administración de justicia, ya que sólo se efectúa cuando concluya el proceso, es decir, cuando ya se ha accedido de manera efectiva a la administración de justicia; (iii) el legislador estableció con

claridad la clase de procesos en los que se causa el arancel judicial, así como su monto y le agregó otra serie de requisitos, tales como que la cuantía de la condena sea superior a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes y que el conflicto sea resuelto dentro de los términos establecidos por la ley.

Señala igualmente que la limitación del cobro del arancel a aquellos procesos en los cuales la condena supere la cuantía antes referida, permite que se cumpla con un propósito eminentemente redistributivo, según lo imponen los principios de equidad y de progresividad que, por mandato constitucional, han de informar el sistema tributario. Agrega que al exigirse que el litigio sea resuelto dentro de los términos establecidos por la ley, el arancel adquiere una connotación eminentemente compensatoria, amén de que se está posibilitando el cumplimiento de los deberes ciudadanos a los cuales se alude en los numerales 7 y 9 del artículo 95 superior, que establece entre dichos deberes los de "*colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia*" y "*contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad*".

Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal considera que el arancel judicial es un cobro por el servicio de administración de justicia semejante al que pagan las partes que optan por someter su conflicto a la decisión de la justicia arbitral, con lo cual se desconoce el principio general de gratuidad que se enuncia en la misma ley.

Señala que mientras en el proceso arbitral finalmente asume el valor de la prestación del servicio quien pierda el proceso, en el caso del arancel su costo lo asume no el vencido sino el vencedor, lo cual quiere decir que "*siendo los dos servicios de justicia onerosos, el principio acogido por la justicia arbitral se acomoda más a la concepción según la cual hacer valer un derecho, cuando este es efectivamente declarado por el Juzgador, no cuesta, pues quien finalmente debe pagar los costos de esta justicia es la parte vencida y lo que ocurre con el arancel es todo lo contrario*".

Agrega que para establecer si con tal disposición se viola el derecho de acceso a la administración de justicia, se hace necesario verificar cuál es el alcance que le ha dado la Corte a dicho derecho y si el mismo está referido al hecho de acudir a la jurisdicción o, por el contrario, a obtener una decisión que ampare o garantice la efectividad de sus derechos, que es la posición que parece asumir la Corte si se tiene en cuenta lo dicho en la sentencia T-476 de 1998.

Finalmente, manifiesta que aspectos puntuales relacionados con el arancel judicial, tales como la determinación de los procesos en los que

cabe su cobro, monto, requisitos para su efectividad, podrían ser propios de una ley ordinaria y no de una ley estatutaria.

Intervención del ciudadano Pedro Pablo Camargo

El ciudadano Pedro Pablo Camargo dice que el arancel judicial que se pretende instaurar carece de antecedentes en un Estado de Derecho, en el que la administración de justicia no es una función privada, económica o comercial, sino eminentemente pública y, como tal, gratuita. Considera que con la implantación del mismo se vulneran tanto el artículo 228 superior, que establece que la administración de justicia es función pública, como el artículo 229 ibídem, en el que se garantiza el derecho de toda persona a acceder a la administración de justicia. Además, afirma, se violarían igualmente el artículo 13 de la Constitución y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas de 1966 (Ley 74 de 1968), que consagran la igualdad de todas las personas ante los tribunales de justicia.

Intervención del ciudadano Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon

Por su parte, el ciudadano Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon señala que habiéndose consagrado en el mismo artículo 2º. el principio de la gratuidad de la justicia y siendo la administración de justicia una función pública estatal de naturaleza esencial, no puede crearse un tributo para su efectiva prestación, pues se viola el artículo 228 Superior.

Agrega que con el arancel judicial se viola igualmente el principio de derecho tributario consistente en no imponer dos cargas tributarias sobre la misma base gravable, ya que sobre el dinero recibido en razón del proceso las partes deben pagar el IVA y el impuesto a la renta y, en consecuencia, si tienen que pagar además el arancel judicial, se incurriría en doble tributación.

Considera que la norma que crea el arancel carece de eficacia jurídica por cuanto, con base en la normatividad vigente, al iniciar el proceso se señalan unos gastos a cargo de la parte demandante, cuyo pago es indispensable para continuar con su trámite y, además, "*al final del artículo 2 se dice de manera inexplicable que "... a fin de proveer los gastos necesarios para adelantar el proceso...", pero eso no es lógico, pues queda claro que este pago se hará al finalizar el proceso judicial, y por ello no puede proveer ningún gasto de un proceso ya concluido*".

Intervención del ciudadano Franky Urrego Ortiz

El ciudadano Franky Urrego Ortiz manifiesta que la creación de un arancel judicial resulta inconstitucional por cuanto se vulneran las disposiciones contenidas en los artículos 1, 2, 13, 29, 58, 228 y 363 de la Constitución Política, ya que, en primer lugar, una disposición que

admite la posibilidad de que en determinado proceso no se cumplan los términos judiciales, es claramente violatoria de los artículos 29 y 228 superiores, repugna al Estado social de derecho (art. 1º. CP) y convierte a la justicia en un negocio para el Estado, desnaturalizando su finalidad constitucional consistente en ser una función pública.

Considera que el arancel judicial y no el cumplimiento del deber del funcionario, será el motivo por el cual se cumplan los términos judiciales, vulnerándose así el artículo 13 de la Constitución, por cuanto en aquellos procesos en los que no se cause el arancel no habrá interés del funcionario en cumplir con dichos términos. Agrega que, de conformidad con el artículo 2º. Superior, entre los fines esenciales del Estado se encuentra el de garantizar la efectividad de los derechos constitucionales, uno de los cuales es el de acceso a la administración de justicia, independientemente de que exista o no arancel judicial.

Sostiene que la vulneración del artículo 58 de la Constitución se derivaría de la circunstancia de imponer al demandante la obligación de compartir con el Estado la condena obtenida, lo cual constituye una abusiva injerencia del establecimiento en el derecho a la propiedad, así como la mercantilización de la justicia.

De otra parte, asevera que con el cobro del arancel judicial se violaría también el artículo 363 Superior, ya que se estaría desconociendo la prohibición de la doble tributación, que se fundamenta en los principios constitucionales de equidad y progresividad del sistema tributario, por cuanto el demandante ha cancelado sus impuestos nacionales con el fin de que el Estado cumpla con sus funciones, entre ellas la de administrar justicia, sin que le sea dado pretender un nuevo pago por el mismo hecho generador.

Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación advierte que el análisis del artículo 2º. hace imperiosa su integración con los artículos 17 y 21 del mismo proyecto de ley. Manifiesta que el arancel judicial establecido en el artículo 2º. del proyecto resulta inconstitucional, por cuanto la imposición de una tasa a la dispensa de justicia en forma oportuna es contraria al carácter de función y de servicio público, así como al principio de gratuidad de la justicia.

Señala que desde el Preámbulo mismo de la Carta se ha establecido que las normas superiores están encaminadas a fortalecer la justicia como valor fundante del Estado Social, que el artículo 228 de la Constitución dispone que la administración de justicia es una función pública, que los términos judiciales han de observarse diligentemente y que todo incumplimiento será sancionado.

Agrega que en el artículo 229 Superior se garantiza el derecho de todas las persona a acceder a la administración de justicia, para lo cual hace alusión a lo dicho por la Corte en la Sentencia C-037 de 1996, en relación con la gratuidad de la justicia. Concluye que "*existe una clara diferencia entre las costas, agencias en derecho y expensas judiciales con cargo a las partes y el arancel judicial como pago derivado del valor obtenido en el proceso como resultado de la declaración o ejecución de los derechos*".

Manifiesta que el principio del reconocimiento de los derechos a través de la tutela judicial no puede estar sujeto, en ningún caso, a una carga impositiva de carácter económico, menos aún si dicha carga se convierte en obligatoria si el proceso se falla dentro de los términos de ley, ya que, de una parte, el principio de celeridad se encuentra expresamente consagrado en el artículo 209 de la Constitución y, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es extensivo a las actuaciones judiciales. De otra parte, porque de conformidad con lo señalado en el artículo 1º. del mismo proyecto de ley, los términos judiciales son de obligatorio cumplimiento y la eficacia y la eficiencia de la justicia, en cuanto características propias de la función pública, no pueden estar sujetas a condición alguna.

Sostiene que el Estado tiene el deber de velar por una pronta y cumplida justicia y que el costo que amerite su funcionamiento debe ser asumido por la totalidad de los asociados, en cuanto sus beneficios los recibe la sociedad en su conjunto. Agrega que "*la acción es un derecho cuyo resultado no puede hacer más onerosa la situación de la parte en cuyo favor se dicta una providencia con el único argumento de que la administración de justicia actuó diligentemente, porque ello lesiona intereses superiores de las personas, ya que la liquidación que corresponde a obligaciones o derechos de contenido patrimonial se enmarca dentro del orden justo y obedece a patrones legalmente establecidos*".

Precisa que la disposición en análisis incurre en una contradicción, ya que establece que la administración de justicia es una función pública a cargo del Estado y exige una retribución patrimonial por el actuar diligente de sus funcionarios y empleados. Advierte que el arancel judicial es violatorio del derecho a la igualdad de las partes en el proceso, en cuanto únicamente afectaría a las personas a quienes se hubieren reconocido derechos patrimoniales, además de ser violatorio del principio de gratuidad de la justicia.

En consecuencia, el Ministerio Público solicita que se declare la exequibilidad del inciso primero del artículo 2º del proyecto de ley, salvo la expresión "*y aranceles*" que solicita sea declarada inexequible. Igualmente solicita que se declare la inexequibilidad del resto del artículo 2º. y de la expresión "*aranceles*" contenida en los numerales 30 del artículo 17 y 1º. del artículo 21 del mismo proyecto de ley.

Consideraciones de la Corte

1.- La norma analizada sienta la regla general de la gratuidad de la administración de justicia y señala que su funcionamiento estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las agencias en derecho, costas, expensas y "*aranceles judiciales*" que se fijen de conformidad con la ley. De esta manera, el inciso primero trae como novedoso, con referencia a la actual norma de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), el hecho de introducir el concepto de "*aranceles judiciales*", el cual es desarrollado en los incisos y el parágrafo siguientes. En esa medida, la Corte abordará el análisis tomando como base la modificación y su configuración en el proyecto.

2.- Para examinar la constitucionalidad del artículo 2º del proyecto, la Corte considera necesario establecer, de manera previa, cuál es la naturaleza del "*arancel judicial*" allí previsto, toda vez que existen algunas discrepancias sobre el particular. Esta precisión no es una cuestión de simple interés dogmático, sino que se refleja de manera relevante en el juicio de constitucionalidad, pues como luego se verá adquiere importancia para determinar si es compatible o no con las reglas y principios fijados en la Constitución para cada tipo de tributo.

Al respecto, en la exposición de motivos del proyecto se hizo alusión a la controversia que la creación del mismo generó incluso en la comisión de ponentes, donde se dejó consignado lo siguiente:

> "*Adicionalmente, y como reforma al artículo actualmente vigente en la Ley 270 de 1996, se incluye el cobro del arancel judicial hasta del 5% del valor de las condenas o cuantías ejecutadas en virtud de la intervención judicial a los procesos comerciales y civiles de mayor cuantía. Teniendo en cuenta que dicha propuesta generó controversia al interior de la Comisión de Ponentes, la misma será presentada con una proposición aditiva en el curso del debate. En ese sentido cabe aclarar que los ponentes Germán Vargas LLeras y Gina Parodi D'Echeona objetan la propuesta de inclusión de las Tasas judiciales, por cuanto consideran que la gratuidad de la justicia, de acuerdo con la jurisprudencia la Corte Constitucional, es una emanación del principio de acceso a la justicia como función pública y del principio de igualdad entre las partes*"[156].

En el debate llevado a cabo en la Comisión primera del Senado de la República el tema del arancel fue introducido por el senador Jesús Ignacio García Valencia, así:

> "*En segundo término, a mí no me parece que este bien desde mi punto de vista que el proyecto haya abandonado el principio de la gratuidad, o sea, entrar a tratar el principio de la gratuidad para hacerle algunas excepciones tal como se tenía concebido en el proyecto que se tramitó en el período constitucional pasado. Yo recuerdo que el artículo que en esa oportunidad se*

---

156 Gaceta del Congreso No. 418 del 29 de septiembre de 2006. Cuaderno de trámite en Comisión I Senado. Folio 35.

> *aprobó y que no tuvo buen final por el insuceso de la Plenaria de Cámara. Decía en los procesos contenciosos comerciales y civiles de cuantía superior a 200 salarios mínimos legales vigentes se cobrará un arancel judicial hasta del 5% del valor de las condenas o cuantías ejecutadas en virtud de la intervención judicial de conformidad con la tarifa y la reglamentación que al efecto expida el Consejo Superior de la Judicatura. A mí me parece que hay sectores de la vida económica del país que precisamente hacen una utilización yo diría que hasta saturada de la Administración de Justicia sobre todo en los casos comerciales civiles y que por consiguiente el proyecto también habla de aranceles, de una vez se debería regresar a esta iniciativa que se planteó en el periodo constitucional pasado, y que a mí me parece que le puede dar unos ingresos adicionales a la Administración de Justicia para poder implementar los procesos de reforma que a ellas están proponiendo*"[157].

En la ponencia para primer debate en la comisión primera de la Cámara de Representantes, se redujo el porcentaje del 5% inicialmente propuesto al 2% y sobre su consonancia con el ordenamiento Superior se expresó:

> "*En cuanto a la creación del arancel de que trata el artículo 2º. del proyecto, se estima que se ajusta a la Constitución en la medida que: 1. Se presenta como una contribución parafiscal que debe ser pagada por el demandante (sujeto pasivo), a favor de la Nación, con una destinación específica para la misma justicia (Fondo para la Modernización, descongestión y bienestar de la administración de Justicia), con una tarifa del 2% sobre las condenas o cuantías ejecutadas por el juez en los procesos administrativos, comerciales y civiles, y surge cuando se obtiene el beneficio de un fallo dentro de los términos de ley. 2. No vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia, ya que el cobro del arancel es posterior al proceso y adicionalmente se condiciona al cumplimiento de los términos legales. 3. Tampoco viola el derecho a la igualdad, pues únicamente se cobra a quien obtiene dentro de un proceso una condena o ejecución de derechos y no todas las personas demandan este servicio a la justicia. 4. El arancel propuesto es una contribución parafiscal y como contribución parafiscal, las personas que acudan a la jurisdicción van a pagar por obtener el beneficio de la justicia pronta y eficiente, de estos recursos debe beneficiarse exclusivamente la Rama Judicial y así indicarlo expresamente para que se incentive a los Despachos cumplidos"*[158].

En el debate que se dio al proyecto en la comisión primera de la Cámara de Representantes, el congresista Tarquino Pacheco dijo lo siguiente en relación con el arancel judicial:

> "*En primera instancia, está demostrado que existe la necesidad de propiciar condiciones para una mayor eficacia y celeridad de la Administración de Justicia, todos sabemos que hoy en Colombia, uno de los problemas con que contamos es precisamente la morosidad que existe en la Rama Judicial y no precisamente por falta de competencia de los funcionarios que están al frente de ella, sino que precisamente cada día más el ciudadano colombiano es consciente de sus derechos y accede más al aparato judicial; entonces eso que es un derecho fundamental, el acceso a la justicia, como explicaba el*

---

157 Gaceta del Congreso No. 23 del 02 de febrero de 2007. Cuaderno de trámite en Comisión I Senado. Folio 162.

158 Gaceta del Congreso No. 210 del 25 de mayo de 2007. Cuaderno de trámite en comisión I Cámara. Folio 21.

> *doctor Pedrito Pereira, cuando hablaba de los aranceles, lo cual en un voto de confianza y de acuerdo con el doctor Héctor Helí, respetamos esa propuesta hecha por él, él ahorita pues dará las razones por la cual considera que es necesario que se establezcan unos aranceles para unos procesos determinados y de unos montos determinados; no quiere decir que cualquier ciudadano va a tener que cancelar unos aranceles porque entonces sí estaríamos nosotros violando ese derecho fundamental del acceso a la justicia que es una garantía que debe ver el Estado y precisamente hoy estamos planteando darle a la Comisión la necesidad de dar todas las herramientas necesarias para mejorar la estructura en materia judicial que el país requiere*".[159]

En el mismo debate intervino el senador Héctor Helí Rojas, ponente en el Senado de la República, quien sobre el tema del arancel judicial manifestó:

> "*En el tema del arancel no se vayan a preocupar mucho, que eso lo discutimos a profundidad en el Senado, en últimas el Senador Germán Vargas Lleras, terminó redactando el artículo final, se va a cobrar un arancel de 2% solamente para los procesos civiles y comerciales de cuantía superior a doscientos salarios mínimos y solo se va a cobrar el arancel doctor Pedrito, cuando el proceso se falle en tiempo y a propuesta de Cambio Radical allá en el Senado, cuando el deudor dilate el proceso que no se pueda fallar en tiempo, ese paga el arancel; porque lo que no podemos permitir es que en Colombia de un millón quinientos mil procesos civiles, haya un millón doscientos mil procesos ejecutivos que se nos están demorando más de cinco años, eso es inentendible en cualquier parte del mundo*"[160].

Como se observa, en el curso del debate legislativo nunca fue clara la naturaleza del arancel judicial propuesto. Por ejemplo, en la Comisión de Senado algunos congresistas objetaron la inclusión de *tasas judiciales*, por considerar que afectaban el principio de gratuidad de la justicia y su concepción como función pública[161], mientras que en otros momentos, como el debate en Comisión de Cámara, se le consideró una auténtica *contribución parafiscal*, "que debe ser pagada por el demandante (sujeto pasivo), a favor de la Nación, con una destinación específica para la justicia (Fondo para la Modernización, descongestión y bienestar de la Administración de Justicia), con una tarifa del 2% sobre condenas o cuantías ejecutadas por el juez en los procesos administrativos, comerciales y civiles, y [que] surge cuando se obtiene el beneficio de un fallo dentro de los términos de la ley"[162].

La misma dificultad se presenta en las intervenciones ante la Corte Constitucional. Así, el Ministerio Público sostiene que el arancel judicial

---

159 Gaceta del Congreso No. 311 del 26 de junio de 2007. Cuaderno de trámite en comisión I Cámara. Folio 115.

160 Gaceta del Congreso No. 311 del 26 de junio de 2007. Cuaderno de trámite en comisión I Cámara. Folio 116.

161 Gaceta del Congreso No. 418 del 29 de septiembre de 2006. Cuaderno de trámite en Comisión I de Senado. Folio 35.

162 Gaceta del Congreso No. 210 del 25 de mayo de 2007. Cuaderno de trámite en Comisión I de Cámara. Folio 21.

supone la imposición de una "*tasa*" por la dispensa de justicia en forma oportuna, postura que coincide con la de algunos intervinientes. Sin embargo, para el Consejo de Estado el arancel judicial reúne todos los elementos que caracterizan una "*contribución parafiscal*", además de constituir una herramienta adecuada para defender y fortalecer la justicia.

3.- En cuanto a la naturaleza del arancel judicial previsto en el proyecto, debe advertirse que la Carta Política solamente hace mención a los *aranceles* para referirse a la política comercial, específicamente en el régimen aduanero (CP., artículos 150-18 y 189-25), lo que desde luego nada tiene que ver con el *"arancel judicial"* del artículo 2º del proyecto bajo de examen. Por lo tanto, la noción de arancel debe entenderse en una dimensión amplia, asimilable al concepto de tributo[163], que no obstante requiere ser precisada para efecto del control constitucional.

En el ordenamiento jurídico colombiano el sistema fiscal prevé la existencia de tres clases de gravámenes: (i) los impuestos, (ii) las tasas y (iii) las contribuciones. Aunque todos ellos se reflejan como expresión de la potestad impositiva del Estado, cada uno presenta características especiales que no permiten su asimilación jurídica[164]. Al respecto, en la sentencia C-708 de 2001, MP. Manuel José Cepeda, la Corte consideró que para examinar normas que aparentemente establecen tributos o los regulan, es necesario recurrir a un criterio material y no meramente formal.

- Los *impuestos* son prestaciones pecuniarias de carácter unilateral que no constituyen remuneración por prestaciones determinadas, son de carácter obligatorio, carecen de destinación específica, su tarifa es definida directamente por la autoridad de representación popular que las impone, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es la necesaria para el cubrimiento de los gastos públicos y son administrados por el Estado. En este sentido, desde sus primeras decisiones la Corte señaló los elementos diferenciales de los impuestos y paulatinamente ha venido consolidado su línea jurisprudencial. Así, en la sentencia C-040 de 1993, MP. Ciro Angarita Barón, reseñó las siguientes condiciones básicas**:**

> *"- Se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo social, profesional o económico determinado.*

---

163 La doctrina se refiere a los aranceles en los siguientes términos: "Los derechos arancelarios son impuestos, y éstos, en términos generales, están definidos como la tarifa oficial que establece los derechos que se han de pagar por diversos actos o servicios administrativos". Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Guillermo Cabanellas. Editorial Heliasta. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-353 de 1997.

164 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-040 de 1993, MP. Ciro Angarita Barón, C-465 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-545 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz, C-577 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-1371 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-1067 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-776 de 2003, MP. Manuel José Cepeda, C-840 de 2003, MP. Clara Inés Vargas Hernández, C-1143 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-226 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-1171 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-927 de 2006, MP. Rodrigo Escobar Gil, entre muchas otras.

> *- No guardan relación directa e inmediata con un beneficio derivado por el contribuyente.*
> *- Una vez pagado, el Estado dispone de él de acuerdo a criterios y prioridades distintos de los del contribuyente.*
> *- Su pago no es opcional ni discrecional. Puede forzarse mediante la jurisdicción coactiva.*
> *- Aunque se tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente ello no se hace para regular la oferta y la demanda de los servicios ofrecidos con los ingresos tributarios, sino para graduar el aporte social de cada ciudadano de acuerdo a su disponibilidad.*
> *- No se destinan a un servicio público específico, sino a las arcas generales, para atender todos los servicios necesarios".*

Tales particularidades siguen manteniéndose inalteradas en la jurisprudencia constitucional reciente. Por ejemplo, en la sentencia C-927 de 2006, MP. Rodrigo Escobar Gil, se reiteran sus rasgos característicos:

> *"Las condiciones básicas del impuesto son: (i) Tienen una vocación general, lo cual significa que se cobran sin distinción a todo ciudadano que realice el hecho generador; (ii) No guardan una relación directa e inmediata con un beneficio específico derivado para el contribuyente; (iii) En cuanto ingresan a las arcas generales del Estado conforme al principio de unidad de caja, éste puede disponer de dichos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos nacionales; (iv) Su pago no es opcional ni discrecional, lo que se traduce en la posibilidad de forzar su cumplimiento a través de la jurisdicción coactiva; (v) La capacidad económica del contribuyente es un principio de justicia y equidad que debe reflejarse implícitamente en la ley que lo crea, sin que por ello pierda su vocación de carácter general (Sentencia C-776 de 2003)".*

- Por su parte, las *tasas* son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad, en principio no son obligatorias -pues queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado-, sus tarifas son fijadas por autoridades administrativas, ellas no necesariamente comprenden el valor total del servicio prestado, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es proporcional al costo del servicio y son administrados por el Estado. Criterios similares se recogen en la sentencia C-927 de 2006, que precisó:

> *"En este orden de ideas, se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: (i) La prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) La misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público*[165]*; (iii) La retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al disponer que: "La ley [puede] permitir*

---

165 En relación con esta característica, en sentencia del 24 de octubre de 2002, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sostuvo que: *"El precio cubre los costos en que incurre la entidad para prestar el servicio, incluyendo los gastos de funcionamiento y las previsiones para amortización y crecimiento de la inversión".* (Consejera Ponente: Ligia López Díaz. Expediente No. 13.408).

> *que las autoridades fijen las tarifas de las [tasas] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten"; (iv) Los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio; (v) Aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado (C-1171 de 2005); (vi) El pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales".*

- Finalmente, las *contribuciones parafiscales* son gravámenes obligatorios que no tienen el carácter de remuneración de un servicio prestado por el Estado, no afectan a todos los ciudadanos sino únicamente a un grupo económico determinado, tienen una destinación específica en cuanto se utilizan para el beneficio del sector económico que soporta el gravamen, no se someten a las normas de ejecución presupuestal y son administrados por órganos que hacen parte de ese mismo renglón económico. Las contribuciones parafiscales, que "*se encuentran a medio camino entre las tasas y los impuestos*"[166], están definidas en el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional[167] y sus elementos centrales son los siguientes:

> *"(i) Surge de la realización actual o potencial de obras públicas o actividades estatales de interés colectivo, en donde necesariamente debe existir un beneficio para un individuo o grupo de individuos; (ii) Se trata de una prestación que reconoce una inversión estatal, por lo que su producto está destinado a su financiación; (iii) La prestación que surge a cargo del contribuyente es proporcional al beneficio obtenido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al señalar que: "La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [contribuciones] que cobren a los contribuyentes, como (...) participación en los beneficios que les proporcionen"; (iv) El obligado tributario no tiene la opción de negarse a la inversión, por el contrario, se encuentra comprometido con su pago a raíz del provecho que le reporta; (v) La contribución, por regla general, es progresiva, pues se liquida de acuerdo con el rédito obtenido".*

Es importante insistir en la diferencia conceptual entre las tasas y las contribuciones parafiscales:

> *"La doctrina suele señalar que las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquéllas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte*

---

166 Corte Constitucional, Sentencia C-040 de 1993.

167 "Artículo 29.- *Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración (Ley 179 de 1994, art. 12, Ley 225 de 1995, art. 2°)".*

del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado"[168].

4.- Según las características anteriormente anotadas, si se examina el gravamen consagrado en el artículo 2º del proyecto, la Corte advierte que el *arancel judicial* allí fijado tiene las siguientes características generales:

- Su sujeto pasivo son los demandantes en procesos contencioso administrativos, comerciales y civiles de cuantía superior a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

- El sujeto activo es la Nación – Rama Judicial.

- El agente recaudador es, en principio, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (artículo 17 del proyecto).

- El hecho generador es la condena o ejecución en virtud de intervención judicial, siempre y cuando el proceso se falle dentro de los términos de ley.

- La base gravable es el valor de la condena o cuantía ejecutada.

- La tarifa no está definida, pues el proyecto señala que el arancel judicial será "*hasta*" del 2%.

De acuerdo con los elementos de la obligación tributaria identificados dentro de la regulación del arancel judicial, se observa, en primer lugar, que el arancel judicial no puede ser considerado un impuesto. En efecto, los impuestos no deben guardar relación directa ni inmediata con un bien o servicio prestado por el Estado, mientras que el arancel judicial se establece como consecuencia de la administración de justicia dentro de los términos legales, esto es, frente a una obligación cumplida oportunamente.

Así mismo, los impuestos no deben tener una destinación específica, pero el arancel reviste ese carácter, pues la norma señala que constituirá un ingreso público a favor de la rama judicial a fin de contribuir a la mayor eficacia, descongestión y modernización de la rama, corporaciones y despachos judiciales. Además, la norma prevé que el arancel no ingresa a las arcas del Estado sino que se destina a una función pública específica, todo lo cual riñe con la naturaleza de los impuestos (art.359 CP) -salvo contadas excepciones-.

En segundo lugar, la Corte no comparte el criterio de la Procuraduría al calificar el cobro como tasa. En efecto, según fue explicado, las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los

---

168 Corte Constitucional, Sentencia C-1171 de 2005, MP. Álvaro Tafur Gálvis.

particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad, que no tienen el carácter de obligatoria toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que se presta. Pero conforme al artículo 228 de la Carta Política, la Administración de justicia es función pública y el acceso a la misma es un derecho –fundamental- de toda persona. Así, el ejercicio del poder judicial es una función del Estado y no un simple servicio público que tenga el carácter de opcional o discrecional para quien considere que sus derechos han sido conculcados y reclame su protección por esa vía. En consecuencia, el arancel judicial no es una tasa porque no se está ante una contraprestación de los ciudadanos por un servicio que brinda el Estado y sobre cuya utilización están en libertad de decidir.

Adicionalmente, en las tasas los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización del servicio, circunstancia a la que tampoco se ajusta el citado arancel judicial, en tanto no se está gravando la utilización del servicio sino la obtención de una condena favorable a las pretensiones del demandante, que no es más que el reconocimiento legítimo de sus derechos.

Con todo, si en gracia de discusión se asimilara dicho arancel judicial a una tasa, tampoco el pago que deberían realizar los demandantes en ciertos procesos guardaría relación directa e inescindible con los beneficios recibidos en razón del servicio, ni podría decirse que ese pago cubriría el valor del servicio prestado. La tasa, al buscar la recuperación del costo de lo ofrecido debe ser proporcional al mismo, mientras que el arancel judicial examinado no consulta los costos ni los beneficios para razonar adecuadamente la tarifa.

En suma, los parámetros señalados en los artículos del proyecto relativos al arancel judicial son contrarios a las tasas como una especie de tributo, pues ellas se caracterizan fundamentalmente por constituir una contraprestación a cargo de los usuarios de un servicio público que presta el Estado, es decir, por su bilateralidad, en oposición a la unilateralidad que identifica a los impuestos. En caso de serlo, podría implicar una violación directa del artículo 228 de la Carta, según el cual la administración de justica "*es una función pública*" y no sólo un "*servicio público*", que es la referencia propia de las tasas fiscales.

5.- En este orden de ideas, la Corte observa que el "*arancel judicial*" previsto en el artículo 2º del proyecto se asimila más a la noción de parafiscalidad, aún cuando presenta algunas deficiencias de orden conceptual. En efecto, los recursos por concepto del arancel judicial no son una contraprestación directa por un servicio prestado, no afectan a todo aquel que acude a la administración de justicia (ya que su cobro se restringe a los supuestos allí previstos), tienen una vocación de destino específico (bajo la idea de reinvertir dichos recursos en la función pública de administración de justicia) y se pretende su administración por un Fondo creado para la administración de justicia.

Conviene precisar que si bien es cierto que originariamente las contribuciones parafiscales fueron una consecuencia de la realización de la faceta social del Estado de Derecho, ante la necesidad de acceder a los recursos necesarios para financiar renglones económicos agrícolas y ganaderos, nada se opone a que nuevos sectores sean incorporados al concepto tributario de parafiscalidad, con el fin de imponerles cargas que sean administradas por esos sectores y que redunden en su propio beneficio. Así las cosas, la Corte concluye que el arancel judicial, en los términos concebidos en el proyecto, corresponde a una suerte de recurso parafiscal.

Definida esta cuestión preliminar, se procederá ahora al examen concreto de constitucionalidad de la norma sometida a control.

6.- En cuanto al principio de gratuidad, esta Corporación ha considerado que si bien no tiene un expreso reconocimiento Constitucional, halla su origen "*en los valores fundantes del Estado como son a la justicia, la convivencia, la paz, la igualdad y a un orden justo*"[169], a la vez que se deriva de la noción de justicia que apunta a la realización del principio de igualdad. Al respecto, en la sentencia C-037 de 1996, que analizó la norma sobre el principio de gratuidad en la administración de justicia, la Corte sostuvo:

> "*A pesar de que la Carta Política no hace referencia expresa al principio de gratuidad en el acceso a la administración de justicia, para la Corte éste se infiere de los objetivos mismos que persigue la labor de impartir justicia y de la realización plena del derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 superior.*
>
> *En efecto, como se estableció, uno de los pilares esenciales del Estado social de derecho es la prestación seria, responsable y eficiente de la justicia, a través de la cual es posible la materialización de un orden justo, caracterizado por la convivencia, la armonía y la paz. Sin embargo, como lo ha señalado la Corte, la aplicación y operatividad de la justicia "se hace efectiva cuando las instituciones procesales creadas como instrumentos para asegurar su vigencia, arbitran los mecanismos idóneos para que puedan acceder a ellas todas las personas en condiciones de igualdad"*[170]*. Pero, valga anotarlo, esas condiciones de igualdad no se predican únicamente de las oportunidades para acceder a la administración de justicia, sino también de las condiciones mismas en que se accede. Y en este punto juega un papel preponderante la capacidad económica de las partes, la cual, como señala la sentencia citada, "no puede colocar a una de ellas en situación de privilegio frente a la otra ni propiciar, por consiguiente, la discriminación".*

Sin embargo, en la misma providencia la Corte reconoció que el principio de gratuidad no es absoluto y puede ser objeto de restricciones, por lo que declaró la constitucionalidad de la expresión "*sin perjuicio de las expensas, agencias en derecho y costos judiciales*". Dijo entonces:

---

169 Corte Constitucional, Sentencias T-522 de 1994 y C-1512 de 2000.

170 Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 2. Sentencia No. T-522 del 22 de noviembre de 1994. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

> *"El principio de gratuidad apunta, pues, a hacer efectivo el derecho constitucional fundamental a la igualdad. Con ello no quiere la Corte significar que aquellos gastos que originó el funcionamiento o la puesta en marcha del aparato judicial, debido a la reclamación de una de las partes, tengan igualmente que someterse al principio de gratuidad. Por el contrario, si bien toda persona tiene el derecho de acceder sin costo alguno ante la administración de justicia, no sucede lo mismo con los gastos necesarios para obtener la declaración de un derecho. Por tal razón, la mayoría de las legislaciones del mundo contemplan la condena en costas -usualmente a quien ha sido vencido en el juicio-, así como las agencias en derecho, esto es, los gastos en que incurrió la parte favorecida o su apoderado (a través de escritos, diligencias, vigilancia, revisión de expedientes) durante todo el trámite judicial. Se trata, pues, de restituir los desembolsos realizados por quienes presentaron una demanda o fueron llamados a juicio y salieron favorecidos del debate procesal".*

En decisiones posteriores la Corte ha señalado expresamente que el principio de gratuidad de la justicia no puede concebirse en términos absolutos, como por definición no lo es ningún principio o derecho constitucional. Con base en ello, ha declarado la exequibilidad de normas que imponen algunas cargas económicas con ocasión de un proceso judicial, incluso en escenarios sensibles como el derecho del trabajo, al advertir que "*el principio de gratuidad en el proceso laboral no es absoluto*"[171].

Teniendo presente que el principio de gratuidad no irradia en forma incondicional, esta Corporación insiste en que "*la discusión en este campo suele centrarse en las excepciones erigidas alrededor del alcance del aludido principio, toda vez que el mismo presenta limitaciones para su aplicación*"[172].

Desde esta perspectiva, el inciso primero del artículo 2º del proyecto, que hace una referencia genérica a los "*aranceles judiciales que se fijen de conformidad con la ley*", es una regulación que en sí misma no genera un vicio de constitucionalidad, por cuanto es plausible que el Legislador imponga ciertas restricciones al principio de gratuidad de la justicia, desde luego dentro del marco de la Constitución y de las normas que se integran a ella.

A juicio de la Corte, la existencia de aranceles judiciales no resulta *per se* incompatible con la Constitución, dado que corresponde a una suerte de excepción al principio general de gratuidad de la justicia que no afecta el acceso a esa función pública. En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad del inciso primero del artículo 2º del proyecto.

Pero lo anterior no significa que toda regulación legal de los aranceles

---

171 Corte Constitucional, Sentencia C-102 de 2003.

172 Corte Constitucional, Sentencia C-1512 de 2000. La Corte declaró exequible una norma del Código de Procedimiento Civil (art. 356), referente al pago de las copias para el trámite de un recurso de apelación.

judiciales sea válida, pues bien puede ocurrir que su configuración concreta plantee deficiencias estructurales de orden constitucional, como en efecto ocurre con algunos apartes del artículo bajo revisión, según pasa a explicarse. En esa medida, lo que la Corte debe analizar ahora es si la configuración concreta del arancel judicial, prevista en los incisos y el parágrafo siguientes del artículo bajo examen, se ajusta o no a los mandatos Superiores en materia fiscal.

7.- El inciso segundo del artículo 2º del proyecto dispone que, en los procesos contenciosos administrativos, comerciales y civiles de cuantía superior a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes, se cobrará a cargo del demandante un arancel judicial "*hasta del 2% del valor de las condenas o cuantías ejecutadas en virtud de la intervención judicial, siempre y cuando el proceso se falle en los términos de ley y sin que se admita excepción alguna a este principio*".

El inciso tercero establece que en asuntos de índole penal, laboral, contencioso laboral, de familia, de menores, en los juicios de control constitucional o derivados del ejercicio de la tutela y en las demás acciones constitucionales, no se cobrará el arancel judicial. Así mismo, excluye del cobro del arancel a personas de escasos recursos cuando se decrete el amparo de pobreza, en los asuntos que se determinen en la ley o cuando así lo decidan el Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior y de Justicia o la Defensoría del Pueblo.

El inciso cuarto señala que el arancel es un ingreso público consistente en el pago, a favor de la rama judicial, "*de un porcentaje del valor obtenido en el proceso como resultado de la declaración o ejecución de derechos a fin de proveer los gastos necesarios para adelantar el proceso y contribuir a la mayor eficacia, descongestión y modernización de la rama, corporaciones y despachos judiciales*".

Finalmente, el parágrafo excluye el cobro de aranceles en los procesos ejecutivos de vivienda de interés social.

8.- Conforme a su diseño en el proyecto, los aranceles judiciales se diferencian de las agencias en derecho, costas y expensas judiciales, en la medida en que su determinación no se origina en los gastos directos de un proceso. Por eso los recursos obtenidos no se destinan a cubrir las erogaciones surgidas con ocasión del proceso, sino que se proyectan para su reinversión en la Rama Judicial, lo que, según fue explicado anteriormente, se ajusta a la Constitución desde una perspectiva global.

Sin embargo, la Corte considera que algunos apartados del artículo sí deben ser declarados inexequibles, por cuanto (i) presentan un alto grado de indeterminación que hacen incomprensible la regulación en detrimento del principio de legalidad, (ii) afectan el derecho a la igualdad y (iii) desconocen las reglas constitucionales para la determinación de la

tarifa por autoridades distintas al Legislador.

9.- La indeterminación normativa puede dar lugar a la inconstitucionalidad de una regulación legal cuando su contenido y alcance sea materialmente incomprensible y por esa vía resulta contrario al principio de legalidad. En este sentido, como bien lo señala la doctrina autorizada, "*una ley, por tanto, que no cumpla el requisito de precisión puede ser considerada inconstitucional*"[173].

La regla que prohíbe la indeterminación normativa ha sido utilizada en el derecho comparado para exigir especial rigor en asuntos de orden penal. Por ejemplo, en el derecho norteamericano se le conoce como la doctrina de la nulidad por vaguedad (*Void-for-Vagueness Doctrine)*, según la cual una norma devine en inconstitucional cuando "*prohíbe o requiere la acción de un acto en términos tan vagos que los hombres de inteligencia común debe necesariamente adivinar su significado y difieren en cuanto a su aplicación*"[174].

Esta suerte de prohibición de indeterminación no sólo aplica en asuntos de orden penal, sino que también es válida en aquellos de naturaleza sancionatoria, de restricción de derechos y en general en materias cuya regulación corresponde al Legislador –principio de legalidad-. Por ejemplo, en el caso "*Sunday Times*" de 1979, sobre restricciones a la libertad de expresión, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos advirtió que la ley debía ofrecer al ciudadano un grado mínimo de precisión y certeza. El alto tribunal sostuvo que "*una norma no puede considerarse ley a menos que se formule con la suficiente precisión que permita al ciudadano adecuar su conducta; debe poder prever, rodeándose para ello de consejos clarificadores, las consecuencias de un acto determinado*"[175].

En el caso colombiano, siguiendo la línea descrita, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha explicado cómo en materia tributaria la indeterminación no sólo atenta contra la seguridad jurídica, sino contra el principio de legalidad (art.338 CP) y el sentido mismo de justicia. Al respecto, en la sentencia C-1107 de 2001, MP. Jaime Araújo Rentería, la Corte señaló lo siguiente:

> *"En síntesis, el principio de equidad se desenvuelve como derecho a la igualdad dentro del campo fiscal, en íntima correspondencia con el principio de la generalidad del tributo que de suyo constituye basamento del derecho a la igualdad frente a las cargas públicas. Destacándose además que en*

---

173 Santiago Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público en General*. Madrid, Civitas, Tomo I, 2004, p.494.

174 Corte Suprema de los EEUU, caso *Connally*, Commissioner of Labor of Oklahoma, et al. *v. General Construction Co*. (1926), 269 U.S. 385, 391: *"Any statute which either forbids or requires the doing of an act in terms so vague that men of common intelligence must necessarily guess at its meaning and differ as to its application"*.

175 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Sunday Times,* Sentencia de 26 de abril de 1979, fundamento jurídico 49.

> *salvaguarda contra una igualdad anfibológica, el principio de la equidad se nutre de las directrices trazadas por el principio de la certeza del tributo (arts. 363, 338 y 95-9 C.P.). Y claro, reconociendo al punto que el derecho tributario repudia la indeterminación, pues ésta, a más de lesionar la estructura técnica y económica del tributo, atenta gravemente contra la seguridad jurídica y el sentido de justicia".* (Resaltado fuera de texto).

En sentido similar, en la sentencia C-538 de 2002, MP. Jaime Araújo Rentería, la Corte dejó en claro que en asuntos tributarios está proscrita la indeterminación normativa pues se exige un mínimo de certeza legal:

> *"Es decir, la ley no puede incurrir en dictados afectados de indeterminación o en el otorgamiento de facultades alternativas, que lejos de ajustarse al principio de la certeza del tributo que entraña el artículo 338 Superior, constituyan una clara indeterminación rayana en una sutil delegación impositiva a favor de las Asambleas, proscrita incluso en cabeza del Presidente de la República (art- 150-10 C.P.)".* (Resaltado fuera de texto).

10.- Pues bien, (i) en el artículo objeto de examen la Corte encuentra que la regulación del "*arancel judicial*" no establece con claridad cuáles son los procesos y asuntos que dan lugar al cobro del tributo, ni los supuestos para su exigibilidad, ni la autoridad encargada del recaudo, ni los eventos concretos de exención fiscal, todo lo cual genera un alto grado de indeterminación que la torna inconstitucional por violación del principio de legalidad tributaria (art.338 CP).

En concreto, el inciso segundo del artículo 2º del proyecto no permite identificar en qué tipo de asuntos se debe cobrar el arancel judicial. La norma hace una referencia excesivamente amplia al hecho generador cuando señala que, "*en los procesos contencioso administrativos, comerciales y civiles de cuantía superior a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes se cobrará a cargo del demandante una arancel judicial hasta del 2% del valor de las condenas o cuantías ejecutadas en virtud de la intervención judicial*", sin definir si se trata de procesos declarativos, ejecutivos, o de ambas clases. En este último evento, la norma omite precisar si debe pagarse el arancel tanto en la sentencia de condena como en la posterior ejecución judicial, qué ocurre en los casos en los cuales la parte se allana a las pretensiones de la demanda, o qué sucede en los procesos que concluyen por conciliación, transacción, desistimiento o cualquier otra forma de terminación anticipada. Así mismo, la norma es incierta sobre la exigibilidad o no del tributo cuando el demandante es una autoridad pública y la condena se hace a favor del Estado.

Así mismo, la norma no define bajo qué supuestos se considera que "*el incumplimiento de los términos de la ley para proferir sentencia ejecutoriada sea imputable a algunas partes*", a fin de hacerlas responsables del pago del arancel. En este punto, el inciso segundo del artículo plantea una absoluta indeterminación que podría afectar incluso el ejercicio legítimo de los derechos de las partes en desarrollo de una disputa judicial.

El artículo nada indica sobre cómo debe exigirse el pago del arancel, es decir, si en la sentencia que pone fin a la controversia, en una actuación judicial posterior, o si ello es ajeno al proceso y compete a una autoridad diferente. De esta manea, tampoco se sabe si el responsable del recaudo es el juez (por ejemplo en los procesos de ejecución), el Consejo Superior de la Judicatura, la administración de impuestos o cualquier otra autoridad.

Es tal la indeterminación de la norma que el propio Legislador, consciente de esa falencia, dispuso en el artículo 17 del proyecto que correspondería al Consejo Superior de la Judicatura, con sujeción a los *"criterios generales establecidos en la Ley Estatutaria y en las leyes procesales"*, expedir *"el estatuto sobre expensas, costos y aranceles judiciales el cual comprenderá entre otros aspectos, las tarifas, los procedimientos para el cobro, la recaudación, administración, destinación y liquidación*".

Aunque luego se volverá sobre este punto, desde ya se advierte que las delegaciones que hizo el Legislador al Consejo Superior de la Judicatura son contrarias a la cláusula de reserva de ley, pues implican una suerte de renuncia para regular una materia respecto de la cuál existe dicha reserva.

En este orden de ideas, la Corte concluye que la regulación del arancel judicial, prevista en el inciso segundo del artículo 2 del proyecto, no define ni la forma ni el momento del cobro del tributo. En esa medida, presenta un alto grado de indeterminación que la hace incomprensible en detrimento del principio de legalidad tributaria (art.338 CP), que deviene en la declaratoria de inexequibilidad de ese inciso.

11.- Desde otra perspectiva, (ii) la regulación específica del arancel judicial resulta contraria al principio de igualdad (art.13 CP).

A juicio de la Corte, permitir el cobro del tributo en las actuales condiciones de congestión judicial, al menos en la forma como está previsto en el proyecto, implicaría propiciar la desigualdad en el acceso oportuno a la administración de justicia. En efecto, la medida estimularía la resolución oportuna y preferente de los asuntos susceptibles de generar el pago del arancel judicial, frente a aquellos que por su naturaleza o su cuantía no generarían ingresos tributarios, lo cual constituiría una inaceptable discriminación por razones estrictamente económicas.

Adicionalmente, la norma establece otros tratamientos diferenciales respecto de los cuales no existe fundamento alguno y por lo tanto se reflejan como inadmisibles. Por ejemplo, la indeterminación de la norma autoriza, al menos de manera tácita, la existencia de diferentes tarifas, sin que el propio Congreso haya hecho manifiestas las razones para ello; la exclusión del cobro del arancel en los procesos ejecutivos de vivienda de interés social (consagrada en el parágrafo), no responde a un objetivo

constitucionalmente legítimo o cuando menos este no es claro; tampoco se explica cómo ni por qué se incluye o excluye a las autoridades públicas del pago del arancel judicial; y se omite señalar, debiendo hacerse, en qué eventos la conducta de una de las partes, que da lugar al incumplimiento de los términos para fallar, se encuentra justificada y no habría responsabilidad en el pago del arancel judicial.

12.- Así mismo, (iii) la regulación del arancel judicial desconoce el artículo 338 de la Constitución, particularmente en cuanto a las exigencias mínimas para que autoridades distintas al Legislador puedan fijar la tarifa de gravámenes como el arancel judicial.

En virtud del artículo 338 de la Carta se exige al Legislador que defina directamente los elementos esenciales del tributo (sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa). No obstante, para el caso de las tasas y contribuciones parafiscales, la misma norma permite que otras autoridades fijen la tarifa, con la condición de que el Legislador haya señalado el sistema y el método para definir costos y beneficios, así como la forma de hacer su reparto. Dice la norma:

> *"Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*
>
> *La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. (...)".* (Resaltado fuera de texto).

En este punto es oportuno recordar que en la Sentencia C-455 de 1994, MP. José Gregorio Hernández, la Corte sostuvo:

> *"En consecuencia, el Constituyente tuvo buen cuidado en determinar que el sistema y el método para definir los expresados costos y beneficios, con base en los cuales habrán de ser fijadas las tarifas, así como la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. (...)*
> *(...)*
> *En esos términos, una interpretación coherente de la normatividad constitucional y el fin del precepto superior, llevan a la conclusión según la cual los métodos -pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia en materia de tasas y contribuciones para determinar los costos y beneficios que inciden en una tarifa- y los sistemas -formas específicas de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en dicha determinación- son directrices cuyo acatamiento es obligatorio para el encargado de fijar la tarifa y constituyen a la vez garantía del contribuyente frente a la administración".*
>
> *Es necesario, entonces, que los elementos del tributo y en su caso el método y*

> *el sistema para fijar la tarifa correspondiente sean definidos en la ley de manera clara y precisa, sin que ello implique que deba nombrarlos expresamente en su texto. El señalamiento de los elementos y procedimientos que permitan fijar los costos y definir las tarifas no requiere de una regulación detallada y rígida. Es decir, bien puede ocurrir que la disposición, sin nombrarlos, los esté determinando y de la lectura íntegra se desprenda la existencia de aquellos, pero también puede suceder que a pesar de que se señalen con la denominación respectiva, materialmente no se hallen contenidos en la misma, evento este último en el cual los preceptos serían inconstitucionales". (Resaltado fuera de texto).*

En la sentencia C-155 de 2003, MP. Eduardo Montealegre Lynett, la Corte explicó en detalle el alcance de esta exigencia constitucional. También precisó su importancia y los elementos mínimos que comprende tanto el sistema como el método para la determinación de la tarifa. Señaló al respecto:

> *"Lo primero que la Sala observa es que para determinar las tarifas de tasas y contribuciones la Constitución no señaló lo que debía entenderse por "sistema" y "método", pero reconoció la necesidad de acudir a ellos al menos en tres momentos: (i) para definir los costos de los servicios, esto es, los gastos en que incurrió un entidad, (ii) para señalar los beneficios generados como consecuencia de la prestación de un servicio (donde naturalmente está incluida la realización de una obra) y, (iii) para identificar la forma de hacer el reparto de costos y beneficios entre los eventuales contribuyentes.*
>
> *Si bien es cierto que la falta de definición se explica por la naturaleza abierta de las normas constitucionales, así como por la multiplicidad de tasas y contribuciones que pueden crearse, también lo es que la significación de esos conceptos no puede desvanecerse a tal punto que desaparezca su eficacia como norma jurídica. En consecuencia, a juicio de la Corte, es necesario identificarlos con claridad, pues aunque los términos guardan cierta relación de conexidad tienen sin embargo connotaciones distintas.*
>
> *En efecto, un sistema "se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes"*[176]*. Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución.*
>
> *Por su parte, el método está referido a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten extrínsecamente. Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria.*
>
> *Frente a las tasas y contribuciones especiales la Corte considera que tanto el "sistema" como el "método", referidos en el artículo 338 de la Constitución, deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular desatiendan un expreso mandato Superior, mas no por ello tienen que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues*

---

176 Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2002 MP. Eduardo Montealegre Lynett.

> *en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser".*

En este orden de ideas, en el caso del arancel judicial objeto de examen, la Corte advierte que el inciso segundo del proyecto también debe ser declarado inexequible porque en su configuración el Congreso no definió la tarifa, debiendo hacerlo. En efecto, la norma establece solamente que será *"hasta del 2% del valor de las condenas o cuantías ejecutadas en virtud de la intervención judicial, siempre y cuando el proceso se falle dentro de los términos de ley"*.

Esta omisión en la determinación de la tarifa se pretende suplir dejando en manos del Consejo Superior de la Judicatura la potestad para expedir el "*estatuto sobre expensas, costos y aranceles judiciales*", que a la luz del artículo 17 del proyecto debe comprender, entre otros aspectos, "*las tarifas, los procedimientos para el cobro, la recaudación, administración, destinación y liquidación*" del tributo.

Como se observa, el Congreso indicó simplemente un máximo en la tarifa (*"hasta el 2%"*), pero no fijó ni el método ni el sistema para determinar la misma, lo que no permite ni la graduación ni el cálculo del tributo para cada caso particular. En otras palabras, omitió indicar las pautas, las formas específicas para medir los costos, los beneficios y cómo éstos inciden en la razonabilidad del cobro. Todo ello se traduce en la inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo por violación del artículo 338 Superior.

13.- Las anteriores razones también conducen a la Corte a declarar la inconstitucionalidad de las expresiones *"consistente en el pago"* y "*de un porcentaje del valor obtenido en el proceso como resultado de la declaración o ejecución de derechos a fin de proveer los gastos necesarios para adelantar el proceso y contribuir a la mayor eficacia, descongestión y modernización de la rama, corporaciones y despachos judiciales*", del inciso cuarto del artículo 2º del proyecto, pues no se ha establecido en debida forma cuál es el porcentaje destinado al pago del arancel judicial en cada caso particular.

14.- Ahora bien, aún cuando es inconstitucional la forma como está regulado el cobro del arancel judicial, no sucede lo mismo con el inciso tercero del artículo 2º del proyecto, el cual consagra los eventos en los cuales no se exigiría dicho arancel. En este sentido, la Corte considera que ello hace parte de la atribuciones del Congreso en un escenario en el que cuenta con un prudente margen de discrecionalidad (arts.150-12 y 338 CP). De esta manera, la exclusión del arancel judicial en procesos de índole penal, laboral, contencioso-laboral, de familia, de menores, en los juicios de control constitucional o derivados del ejercicio de la tutela y demás acciones constitucionales, corresponde a su libertad de configuración y sobre el particular la Corte no encuentra reparo alguno, más aún cuando "*en materia tributaria y en virtud de las amplias*

facultades otorgadas al legislador no se requiere una justificación especial para el ejercicio de la facultad impositiva, sino tan sólo la existencia de una justificación aceptable desde el punto de vista constitucional"[177]. Con igual criterio, tampoco existen reparos por el hecho de excluir del cobro del arancel a personas de escasos recursos cuando se decrete el amparo de pobreza o en los demás asuntos que se determinen en la ley.

En estos eventos, razones de orden constitucional fincadas en la trascendencia de los procesos, en el principio de solidaridad (art.1 CP) y en el deber de especial protección de sujetos en situación de debilidad económica (art. 13 CP), justifican y muestran como razonable la decisión del Legislador, en el sentido de no incluir dichos asuntos en el cobro del arancel judicial.

Sin embargo, la Corte si registra un vicio de inconstitucionalidad cuando se faculta al Consejo Superior de la Judicatura, a la Procuraduría General de la Nación, al Ministerio del Interior y de Justicia y a la Defensoría del Pueblo para determinar aquellos eventos en los cuales podrá excluirse el cobro del arancel judicial. A juicio de la Corte, el principio de reserva de ley en materia tributaria (art.338 CP) impide dejar en manos de otras autoridades decisiones de esta índole, que comprometen además el principio de igualdad (art.13 CP), según ha sido precisado por la jurisprudencia constitucional:

> *"Bien es sabido que, al tenor del artículo 338 de la Constitución, en tiempo de paz solamente el Congreso puede establecer tributos de nivel nacional, y le corresponde a la ley, de manera directa, contemplar, entre los varios elementos de cada gravamen, sus sujetos pasivos. Por tanto, la consagración de exenciones y la previsión de regímenes tributarios especiales corresponden privativa e íntegramente al Congreso; no pueden compartirse con el Ejecutivo, y las exenciones no pueden hallarse contenidas en decretos reglamentarios ni en aquellos que desarrollan las directrices de las leyes cuadro ni en actos administrativos en ninguna de sus categorías"*[178].

En este orden de ideas, dado que no es posible que el Congreso delegue en otras autoridades la exclusión de sujetos pasivos del pago del arancel judicial, se declarará la inexequibilidad de la expresión "*o el Consejo Superior de la Judicatura, o indiquen la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior y de Justicia o la Defensoría del Pueblo, en razón de la presencia de intereses públicos, de la limitación del acceso a la justicia, o de las circunstancias especiales de las partes que ameriten una protección legal*", del inciso tercero del artículo 2º del proyecto.

15.- Así mismo, la Corte concluye que el parágrafo del artículo 2º debe ser declarado inexequible, dado que la exclusión del cobro del arancel

---

[177] Corte Constitucional, Sentencia C-1114 de 2003, MP. Jaime Córdoba Triviño.

[178] Corte Constitucional, Sentencia C-955 de 2000. Ver también las sentencias C-393 de 1996, C-1114 de 2003, C-370 de 2004 y C-1261 de 2005, entre otras.

"*en los procesos ejecutivos de viviendas de interés social*", no corresponde a ningún fin constitucionalmente válido y se refleja como contrario al derecho de igualdad. Sobre el particular, la Corte ha explicado que el Legislador no puede establecer un tratamiento diferencial en materia tributaria cuando la medida "*no se adecua a ningún propósito constitucional o legal*"[179], esto es, "*cuando la medida no es razonable, porque el fin que se busca al imponer el trato diferente ni siquiera es legítimo*"[180]. Ha dicho al respecto:

> "(…) *tal vulneración no podría deducirse de la sola diferencia de trato entre los contribuyentes, ya que toda exención la supone en cuanto es de su esencia distinguir entre los sujetos pasivos de los tributos, obligando a unos y excluyendo a otros del pago de determinado gravamen. La ruptura del equilibrio constitucionalmente previsto debería partir, para ser suficiente como fundamento de la inexequibilidad, de la absoluta ausencia de un motivo válido, objetivo y razonable basado en circunstancias especiales. De no ser sustentada la exención en elementos que la justifiquen, la Corte no podría hacer nada distinto de declarar su inconstitucionalidad, por violación del artículo 13 de la Carta Política. A la inversa, si, desde la perspectiva de las diferencias existentes, el juez de constitucionalidad corrobora que la exención se funda en razones que ameriten exonerar del tributo a algunos de aquellos que en principio, por reunir las características de ley, deberían ser sujetos pasivos del impuesto, la disposición que la consagra no lesiona el principio de igualdad y es exequible en la medida en que tampoco desconozca otros principios o mandatos constitucionales*"[181].

Trasladadas las consideraciones precedentes al caso objeto de examen, la Corte encuentra que el parágrafo del artículo 2º es contrario a la igualdad. Como ya fue reseñado, el arancel judicial se propuso en la Comisión Primera de Senado, donde también se incluyó el parágrafo referente a la exención del arancel en los procesos ejecutivos de viviendas de interés social, sin que se hubiere hecho referencia alguna a las razones para su aprobación[182].

La Sala advierte que la medida adoptada en el parágrafo lejos de buscar un fin constitucionalmente legítimo resulta discriminatoria. En efecto, la norma pasa inadvertido que en esta clase de procesos la parte débil suele ser quien incurre en mora al pagar el crédito y no el acreedor, que por lo general es bancario y goza de garantía real hipotecaria.

Ahora bien, si otro hubiese sido el motivo para la exclusión del arancel (v.gr. la menor rentabilidad de los constructores de vivienda de interés social), considera la Corte que el Legislador ha debido hacer expresas sus razones, de modo que se conocieran para efecto del control

---

179 Corte Constitucional, Sentencia C-397 de 1994, MP. Hernando Herrera Vergara. La Corte declaró que inexequible una norma de la Ley 100 de 1993, que excluía a la Nación del deber de tributar retención en la fuente para pagos efectuados por concepto de cesantía, pues daba un tratamiento preferencial e injustificado frente a los demás entes territoriales que sí estaban obligados a tributar.

180 Corte Constitucional, Sentencia C-1261 de 2005, MP. Manuel José Cepeda.

181 Corte Constitucional, sentencia C-188 de 1998, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

182 Gaceta del Congreso No.23 del 02 de febrero de 2007. Cuaderno de trámite en Comisión I de Senado, proposición número 64, folio 188.

constitucional. Si bien es cierto que en determinados casos podrían adoptarse reglas de exención tributaria, incluso a favor de la parte más solvente (como los constructores de vivienda de interés social), también lo es que ellas deben corresponder a costos razonables y perseguir siempre fines constitucionalmente legítimos, que precisamente no resultan claros en esta oportunidad.

Nada justifica entonces el tratamiento asimétrico que propone el Legislador, respecto de los demás procesos, el cual se encuentra desprovisto de justificación válida, objetiva y razonable, basada en circunstancias concretas que lo expliquen. En consecuencia, la Corte declarará inexequible el parágrafo del artículo 2º del proyecto.

16.- Por último, debe aclararse que la regulación del arancel judicial no es materia sometida a reserva de ley estatuaria, en la medida en que su contenido no se refiere a la estructura orgánica esencial de la administración de justicia[183]. En consecuencia, nada obsta para que se regule o modifique su configuración mediante ley ordinaria, desde luego observando los parámetros formales y sustanciales para la expedición de tales normas. En todo caso, la Corte considera que la configuración del arancel judicial no puede conllevar la imposición de barreras de acceso a la justicia, ni desincentivar a los ciudadanos para que se vean obligados a acudir ante los particulares investidos transitoriamente para hacer uso de los mecanismos alternativos de administración de justicia. Por el contrario, el arancel judicial debe corresponder a montos que tomen en cuenta la naturaleza de los procesos, las cuantías de los mismos y en general todos aquellos factores que permitan demostrar la razonabilidad del cobro.

5.3. Análisis de constitucionalidad del Artículo 3°:

"Artículo 3°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 270 de 1996 en los siguientes términos:

Artículo 8. Mecanismos alternativos. *La ley podrá establecer mecanismos alternativos al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados y señalará los casos en los cuales habrá lugar al cobro de honorarios por estos servicios.*

Excepcionalmente la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas para que conozcan de asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por aquellas de manera adecuada y eficaz. En tal caso la ley señalará las competencias, las garantías al debido proceso y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes. Contra las sentencias o decisiones definitivas que en asuntos judiciales adopten las autoridades administrativas excepcionalmente facultadas para ello, siempre procederán recursos ante los órganos de la Rama Jurisdiccional del Estado, en los términos y con las condiciones que determine la ley.

---

183 Corte Constitucional, Sentencias C-055 de 1996, C-162 de 1999, C-662 de 2000, C-836 de 2002 y C-319 de 2006, entre otras.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros debidamente habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad.

El Consejo Superior de la Judicatura, en coordinación con el Ministerio del Interior y Justicia, realizará el seguimiento y evaluación de las medidas que se adopten en desarrollo de lo dispuesto por este artículo y cada dos años rendirán informe al Congreso de la República".

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia señala que el artículo analizado contiene la profundización y el refuerzo de lo que actualmente dispone el artículo 8º. de la Ley 270 de 1996, y constituye un desarrollo de lo previsto en el artículo 116 de la Constitución Política en relación con la atribución excepcional de funciones jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas, así como la investidura transitoria de particulares como conciliadores o árbitros en derecho o en equidad.

Alude a la jurisprudencia de la Corte en relación con los mecanismos alternativos de solución de conflictos, así como a la garantía constitucional de acceso a la administración de justicia, transcribiendo apartes de las sentencias C-893 de 2001, C-163 de 1999 y C-037 de 1996.

Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación manifiesta, en primer lugar, que el inciso primero del artículo en examen es semejante al analizado por la Corte en la sentencia C-037 de 1996, razón por la cual solicita la declaración de exequibilidad.

En cuanto al inciso segundo del aludido artículo, señala que reproduce con algunas adiciones la disposición contenida en el inciso tercero del artículo 116 de la Constitución, sobre la posibilidad de atribución legal de algunas funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas, en precisas materias y en forma excepcional. En consecuencia, dado que la referida disposición superior señala que a tales autoridades no les está permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos, habrá de condicionarse en el mismo sentido la exequibilidad del aludido inciso.

Señala que a partir de la Constitución de 1991 desapareció el concepto de rama jurisdiccional del poder público, ya que al haberse incluido tanto a la Fiscalía General de la Nación como al Consejo Superior de la Judicatura dentro de los entes que integran la estructura de la administración de justicia, lo propio es que la expresión que haya de utilizarse sea la de rama judicial, concepto omnicomprensivo que encierra a la totalidad de los entes que integran la estructura de dicha rama del poder público, habiendo quedado la expresión "*jurisdiccional*", tanto en la Constitución como en la Ley 270 de 1996, circunscrita a la

función que cumplen los distintos órganos de la rama judicial, razón por la cual considera que la expresión adecuada para ser utilizada en el inciso segundo del artículo 3º. del proyecto, para evitar interpretaciones erróneas en su aplicación, es la de órganos de la rama judicial y no "*órganos de la rama jurisdiccional*", que es la que aparece en el proyecto.

Consideraciones de la Corte

1.- El artículo 3º. del proyecto amplía el enunciado primigenio del artículo 8º. de la Ley 270 de 1996, el cual contenía solo la posibilidad de que la ley regulara mecanismos distintos del proceso judicial para la solución de conflictos y autorizaba el cobro de honorarios por su utilización.

De esta manera, consagra la posibilidad de que la ley otorgue funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas, para lo cual exige señalar las competencias, las garantías mínimas del debido proceso, las demás condiciones necesarias para la protección de los derechos de las partes y la facultad de ejercer recursos ante los órganos de la rama jurisdiccional según la reglas fijadas por el legislador.

La norma también reconoce la posibilidad de habilitar a los particulares para administrar justicia en su calidad de conciliadores o de árbitros en derecho o en equidad. Finalmente, registra como novedoso el que el Consejo Superior de la Judicatura, en coordinación con el Ministerio del Interior y Justicia, deba realizar el seguimiento y evaluación a este tipo de medidas, para rendir informe al Congreso de la República cada dos años.

2.- La autorización genérica para que el Legislador implemente los denominados mecanismos alternativos de solución de conflictos fue objeto de estudio en la sentencia C-037 de 1996, cuyos argumentos mantienen plena vigencia. En aquella oportunidad la Corte encontró ajustada a la Constitución esa facultad, en los siguientes términos:

> *"Como se ha expuesto a lo largo de esta providencia, el propósito fundamental de la administración de justicia es hacer realidad los principios y valores que inspiran al Estado social de derecho, entre los cuales se encuentran la paz, la tranquilidad, el orden justo y la armonía de las relaciones sociales, es decir, la convivencia (Cfr. Preámbulo, Arts. 1o y 2o C.P.). Con todo, para la Corte es claro que esas metas se hacen realidad no sólo mediante el pronunciamiento formal y definitivo de un juez de la República, sino que asimismo es posible lograrlo acudiendo a la amigable composición o a la intervención de un tercero que no hace parte de la rama judicial. Se trata, pues, de la implementación de las denominadas "alternativas para la resolución de los conflictos", con las cuales se evita a las partes poner en movimiento el aparato judicial del país y se busca, asimismo, que a través de instituciones como la transacción, el desistimiento, la conciliación, el arbitramento, entre otras, los interesados puedan llegar en forma pacífica y amistosa a solucionar determinadas diferencias, que*

igualmente plantean la presencia de complejidades de orden jurídico. Naturalmente, entiende la Corte que es competencia del legislador, de acuerdo con los parámetros que determine la Carta Política, el fijar las formas de composición de los conflictos judiciales, los cuales -no sobra aclararlo- no siempre implican el ejercicio de la administración de justicia.

Para esta Corporación, las formas alternativas de solución de conflictos no sólo responden a los postulados constitucionales anteriormente descritos, sino que adicionalmente se constituyen en instrumentos de trascendental significado para la descongestión de los despachos judiciales, problema éste que desafortunadamente aqueja en forma grave y preocupante a la administración de justicia en el país. Adicionalmente, debe insistirse en que con los mecanismos descritos se logra cumplir con los deberes fundamentales de que trata el artículo 95 superior, como es el caso de colaborar con el funcionamiento de la justicia (Num 5o.) y propender al logro y el mantenimiento de la paz (Num. 6o). Con todo, conviene puntualizar que el término "asociados" que hace parte de la norma bajo examen, incluye, además de los particulares, también a las entidades públicas".

En el ordenamiento jurídico colombiano la plataforma constitucional de los mecanismos alternativos de solución de conflictos es el artículo 116 de la Carta, que para el caso de la intervención de particulares se complementa con otras normas como los artículos 1 y 2 del mismo estatuto superior, los cuales estimulan la participación de la sociedad civil[184]. En la sentencia C-893 de 2001, MP. Clara Inés Vargas Hernández, esta Corporación hizo algunas acotaciones que es preciso referir:

"Retomando el texto del artículo 116 de la Ley Fundamental, se tiene que excepcionalmente las autoridades administrativas pueden ser investidas legalmente de la función de administrar justicia en las materias específicamente previstas en la Ley, siempre y cuando ésta habilitación no implique la instrucción de sumarios y el juzgamiento de delitos.

Así mismo, la Carta Política permite extender transitoriamente la potestad de administrar justicia a los particulares en calidad de conciliadores o árbitros[185] *habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad.*

En este mandato está el origen de los denominados mecanismos alternos de resolución de conflictos, en virtud de los cuales los ciudadanos son investidos

---

184 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-893 de 2001, MP. Clara Inés Vargas Hernández, C-1195 de 2001, MP. Manuel José Cepeda y Marco Gerardo Monroy, y C-338 de 2006, MP. Clara Inés Vargas Hernández, entre otras.

185 Valga anotar que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-226 de 1993, declaró inexequibles los artículos 74 y 66 (parcial) del Decreto 2700 de 1991, que establecían la figura del *"jurado de derecho"* en la etapa del juicio de los procesos adelantados ante la justicia penal ordinaria. La Corte consideró que según el mandato de la Constitución, la Ley puede otorgar funciones jurisdiccionales transitorias a los particulares, sí y solo si, éstas se conceden en calidad de conciliadores o árbitros. Como los jurados de derecho, a la luz de las normas pertinentes, ejercían funciones jurisdiccionales; y como aquellos no eran ni conciliadores ni árbitros, el Tribunal consideró que dicha institución era contraria al espíritu del artículo 116 Constitucional. Dijo al respecto la Corte: *"…estándole constitucionalmente vedado a los particulares ejercer justicia en calidad diferente a la conciliador o árbitro, la norma que consagra que los particulares podrán administrar justicia en condición de jurados de derecho es una norma contraria a la Constitución*".

ocasionalmente por la ley de la función de impartir justicia, en condición de árbitros o conciliadores.

Tal como lo ha reconocido la jurisprudencia, esta facultad es esencialmente ocasional o transitoria y es además de carácter voluntario o espontáneo, por cuanto al tenor de la norma superior en comento son las partes quienes habilitan al particular para resolver su controversia.[186]

La transitoriedad y alternatividad de estos instrumentos deriva del hecho de que constituyen una forma de colaboración de los particulares para el buen suceso de la administración de justicia (art. 95-7 de la C.P.). De ahí que por razones de orden público no sea concebible el traslado permanente de la función jurisdiccional a los particulares.
(…)
Sin embargo, los mecanismos alternativos de solución de conflictos a que se hace mención no deben ser interpretados solamente como una manera de descongestionar el aparato de justicia sino también, y principalmente, como una forma de participación de la sociedad civil en los asuntos que los afectan (Preámbulo y arts. 1 y 2 de la C.P.). En este sentido, es incuestionable su estirpe democrática, en la medida en que generan espacios de intervención de la comunidad en el desarrollo de la función jurisdiccional evitando la conflictivización de la sociedad y logrando, por ende, el fortalecimiento de la legitimidad del aparato de justicia estatal en la medida en que éste puede dedicarse a resolver aquellos asuntos que son de verdadera trascendencia social[187] *".*

3.- Es conveniente precisar que el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas hace parte de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, por cuanto constituye una modalidad de resolución asistida donde la adjudicación del derecho

---

186 En la Sentencia C-226 de 1993, M.P., Alejandro Martínez caballero, la Corte dijo: "...conforme a lo prescrito por el artículo 116 de la Constitución Política, ejercen función jurisdiccional de manera excepcional y con carácter transitorio, el Congreso, determinadas autoridades administrativas y los particulares en la condición de árbitros o conciliadores. (...) Esta facultad otorgada a los particulares tiene entre otras las siguientes características: es esencialmente ocasional o transitoria; es voluntaria por cuanto son las partes quienes habilitan al particular para resolver la controversia; y sólo puede hacerse en la calidad de conciliador o de árbitro, manifestándose en fallos en derecho o en equidad".

187 En criterio de algunos sociólogos del derecho estos procesos incrementan la democracia, al menos por cuatro razones: (i) porque acercan la justicia a los criterios populares de equidad. Por ejemplo, en muchos países los jueces de paz o muchos árbitros comunitarios deben decidir en equidad. Y en este contexto, equidad no significa que los jueces de paz deban recurrir a la concepción sobre el tema de un eminente filósofo, como Aristóteles o John Rawls, sino que quiere decir que las decisiones deben reflejar los criterios de justicia de las propias comunidades, con lo cual el derecho se hace más permeable a lo popular; (ii) porque son procesos participativos pues restituyen a las personas y a las comunidades la capacidad de resolver sus propias controversias, ya que en general las decisiones se fundan en el asentimiento de las partes involucradas; (iii) porque se fundan en el consenso, en la búsqueda de acuerdos, con lo cual incrementan la deliberación democrática, puesto que los ciudadanos deben aprender a defender los derechos propios pero reconociendo la legitimidad de los derechos ajenos. El espacio de la discusión pública pacífica debería entonces verse fortalecido. Y (iv), finalmente, porque, como lo han mostrado los llamados enfoques "transformadores" en el campo de la medicación[187], una solución conciliada de un conflicto tiende a fortalecer dos virtudes democráticas esenciales para un ciudadano: su autonomía, pues le enseña a manejar sus propios problemas, pero también la búsqueda del acuerdo, obliga a la persona a comprender al otro y expresar preocupación y consideración por sus intereses y valores, lo cual la vuelve un individuo más compasivo, solidario y con capacidad de reconocimiento del valor de las diferencias y del pluralismo. Esta es la opinión de Rodrigo Uprimny vertida en el documento *"Jueces de Paz y Justicia Informal: una aproximación conceptual a sus potencialidades y limitaciones"* .

corresponde a un tercero neutral –una autoridad administrativa-, que no hace parte del sistema tradicional de justicia[188].

En este orden de ideas, el inciso segundo del artículo 3º del proyecto resulta ajustado a la Constitución, pues la propia Carta reconoce expresamente la posibilidad, por supuesto excepcional, de atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas[189]. Más aún, la norma precisa que esas funciones serán aquellas que por su naturaleza y cuantía puedan ser resueltas por éstas de manera adecuada y eficaz, siempre y cuando no implique la instrucción de sumarios o investigación de delitos y el juzgamiento de los mismos, lo que armoniza plenamente con la restricción prevista en el artículo 116 de la Constitución.

Así mismo, la exigencia de que este tipo de decisiones sea siempre susceptible de recursos ante los órganos de la Rama Judicial del Estado, es una regulación propia de la libertad de configuración atribuida al Congreso, que se refleja como garantía adicional y de alguna manera pretende asegurar una cierta coherencia e integridad en las decisiones judiciales.

4.- Igualmente, se encuentra acorde con la Constitución el que transitoriamente los particulares puedan ser investidos de la función de administrar justicia, pues se ha indicado que tal habilitación es transitoria. No obstante, la Corte debe recordar que la conciliación es un mecanismo alternativo de solución "*asistida*" de conflictos, donde la intervención de un tercero es meramente propositiva y no dispositiva.

El conciliador en ningún momento puede dirimir la controversia, pues son las partes en conflicto quienes tienen la facultad de poner fin a una disputa que a ellos concierne. En este sentido, deben evitarse confusiones de orden práctico que puedan comprometer los derechos de quienes hacen uso de estos mecanismos, especialmente de la conciliación, cuyas características centrales fueron explicadas en la sentencia C-893 de 2001, en los siguientes términos:

> *"1) La conciliación es un mecanismo de acceso a la administración de justicia. Y lo es porque, como se desprende de sus características propias, el acuerdo al que se llega entre las partes resuelve de manera definitiva el conflicto que las enfrenta, evitando que las mismas acudan ante el juez para que éste decida la controversia. Independiente del fracaso o del éxito de la audiencia, la conciliación permite el acercamiento de las partes en un encuentro que tiende hacia la realización de la justicia, no como imposición judicial, sino como búsqueda autónoma de los asociados.*

---

188 Corte Constitucional, Sentencia C-1195 de 2001, MP. Manuel José Cepeda y Marco Gerardo Monroy Cabra.

189 La Corte ha estudiado la posibilidad de otorgar facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas, en las Sentencias C-592 de 1992, C-212 de 1999, C-037 de 1996. C-672 de 1999, C-384 de 2000, C-1691 de 2000 y C-415 de 2002, entre otras.

2) La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos que puede realizarse por fuera del proceso judicial o en el curso del mismo. Puede ser voluntaria, u obligatoria como requisito para iniciar un proceso. Puede llevarse a cabo por un tercero independiente o por una institución como un centro de conciliación. Además, puede ser conciliación nacional o internacional para la solución de conflictos privados entre personas de distinta nacionalidad o entre Estados e inversionistas de otros Estados, o entre agentes económicos de distintos Estados. Conciliación hay en las distintas ramas del derecho como civil, comercial, laboral, contencioso administrativo y en ciertos aspectos del proceso penal.

3) Es una forma de resolver los conflictos con la intervención de un tercero que al obrar como incitador permite que ambas partes ganen mediante la solución del mismo, evitado los costos de un proceso judicial.

4) La función del conciliador es la de administrar justicia de manera transitoria, mediante habilitación de las partes, en los términos que determine la Ley. A propósito de esta disposición, que es la contenida en el artículo 116 constitucional, debe decirse que la habilitación que las partes hacen de los conciliadores no ofrecidos por un centro de conciliación, es una habilitación expresa, en la medida en que el particular es conocido por las partes, quienes le confieren inequívocamente la facultad de administrar justicia en el caso concreto.

…

5) Es un acto jurisdiccional, porque la decisión final, que el conciliador avala mediante un acta de conciliación, tiene la fuerza vinculante de una sentencia judicial (rei iudicata) y presta mérito ejecutivo (art. 66, Ley 446 de 1998).

6) La conciliación es un mecanismo excepcional, porque dependiendo de la naturaleza jurídica del interés afectado, sólo algunos de los asuntos que podrían ser sometidos a una decisión jurisdiccional, pueden llevarse ante una audiencia de conciliación. En general, son susceptible de conciliación los conflictos jurídicos que surgen en relación con derechos disponibles y por parte de sujetos capaces de disponer.

…

7) Finalmente, por definición la conciliación es un sistema voluntario, privado y bilateral de resolución de conflictos, mediante el cual las partes acuerdan espontáneamente la designación de un conciliador que las invita a que expongan sus puntos de vista y diriman su controversia. La intervención incitante del tercero conciliador no altera la naturaleza consensual de la composición que las partes voluntariamente concluyen, sino que la facilita y la estimula[190]".

5.- De otra parte, tampoco se observa que contradiga la Constitución el hecho de que le corresponda al Consejo Superior de la Judicatura, en coordinación con el Ministerio del Interior y de Justicia, realizar un seguimiento y evaluación de las medidas que se adopten respecto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos. Ello responde a las

---

190 Autores clásicos del derecho rechazaron la intervención del Estado con el fin de hacer obligatoria la conciliación de los intereses privados, al entender que nadie debe ser más amante de la paz, del orden y de su patrimonio que su dueño mismo. Apoyado en este concepto BENTHAM reprobaba al Estado el entrometimiento en buscar la avenencia entre los particulares, porque en su parecer la conciliación envuelve para uno de los que transigen, una renuncia de parte de su derecho a favor de otro, y como el Estado no debe procurar transacciones en materia de justicia, sino que esta se cumpla en toda su extensión y sin sacrificio alguno, no puede prohijar un acto por el cual, si resulta conciliación, necesariamente ha de haber sacrificio de justicia por parte de uno de los litigantes.

funciones propias de cada entidad y resulta compatible con el principio de colaboración armónica para el cumplimiento de la función de administrar justicia.

6.- Finalmente, en relación con la precisión hecha por el Ministerio Público sobre la expresión "*Rama Jurisdiccional*", contenida en el inciso segundo del artículo 3º. del proyecto, en el sentido que debe entenderse *"Rama Judicial"*, la Corte comparte tal apreciación. Sin embargo, la imprecisión que contiene el proyecto en dicho sentido no lo vicia de inconstitucional.

En suma, encuentra la Corte que el artículo 3º.del proyecto no vulnera disposición alguna del ordenamiento superior y, en consecuencia, declarará su exequibilidad.

5.4. Análisis de constitucionalidad del Artículo 4°:

"Artículo 4°.Modifíquese el artículo 11 de la Ley 270 de 1996:

Artículo 11*. La Rama Judicial del Poder Público está constituida por:*

I. Los órganos que integran las distintas jurisdicciones:

a) De la Jurisdicción Ordinaria:

1. Corte Suprema de Justicia.

2. Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

3. Juzgados civiles, laborales, penales, penales para adolescentes, de familia, de ejecución de penas, de pequeñas causas y de competencia múltiple, y los demás especializados y promiscuos que se creen conforme a la ley;

b) De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo:

1. Consejo de Estado.

2. Tribunales Administrativos.

3. Juzgados Administrativos;

c) De la Jurisdicción Constitucional:

1. Corte Constitucional

d) De la Jurisdicción de Paz: Jueces de Paz.

e) De la Jurisdicción de las Comunidades Indígenas: Autoridades de los territorios indígenas.

2. La Fiscalía General de la Nación.

3. El Consejo Superior de la Judicatura.

Parágrafo 1°*. La Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, tienen competencia en todo el territorio nacional. Los Tribunales Superiores, los Tribunales Administrativos y los Consejos Seccionales de la Judicatura tienen competencia en el correspondiente distrito judicial o administrativo. Los jueces del circuito tienen competencia en el respectivo circuito y los jueces municipales en el respectivo municipio; los Jueces de pequeñas causas a nivel municipal y local.*

Los jueces de descongestión tendrán la competencia territorial y material específica que se les señale en el acto de su creación.

Parágrafo 2°*. El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.*

Parágrafo 3°*. En cada municipio funcionará al menos un Juzgado cualquiera que sea su categoría.*

Parágrafo 4°*. En las ciudades se podrán organizar los despachos judiciales en forma desconcentrada".*

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia, hace referencia a la inserción de dos innovaciones, a saber:

Señala que, de una parte, la norma en examen hace realidad la aspiración de que en cada municipio funcione por lo menos un juzgado, con lo cual se busca que la rama judicial tenga presencia en todo el territorio nacional y que sea más efectivo el acceso a la administración de justicia.

De otra parte, continúa, la norma consagra la facultad de organizar los despachos judiciales en forma desconcentrada, acatando así el imperativo constitucional plasmado en el artículo 228 Superior, acercando de esta manera la justicia al ciudadano. En cuanto a este último aspecto hace alusión a lo dicho por la Corte en la sentencia C-594 de 1998 sobre la desconcentración del funcionamiento de la administración de justicia.

Intervención del ciudadano Pedro Pablo Camargo

El ciudadano Pedro Pablo Camargo solicita la declaratoria de inexequibilidad tanto de la expresión "*especializados*", contenida en el numeral 3º. del ordinal I del artículo 4º. del proyecto, como del inciso segundo del Parágrafo 1º. del mismo.

En relación con la inclusión de los jueces especializados, considera que vulnera los artículos 246 y 247 de la Constitución, ya que el Congreso no puede adicionar normas superiores creando juzgados *ex post facto*, lo cual redundaría igualmente en la violación del artículo 29 constitucional.

En cuanto a la expresión "*los jueces de descongestión tendrán la competencia territorial y material específica que se les señale en el acto de su creación*", contenida en el inciso segundo del parágrafo primero del mismo artículo 4º. del proyecto, manifiesta que ha de ser declarada inexequible ya que, de conformidad con lo establecido en el numeral 2º. del artículo 150 de la Constitución, es el Congreso de la República y no la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura el competente para crear jueces temporales de descongestión y fijar su competencia.

Agrega que la creación de jueces *ad hoc* y con posterioridad a los hechos implica que sean jueces creados *ex post facto* y, en consecuencia, con su creación se vulnera tanto en el artículo 29 Superior como el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones

Unidas de 1966 (Ley 74 de 1968) y el artículo 8º. de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Ley 16 de 1972).

Indica que "*el artículo 63 de la Ley 270 de 1996 no faculta a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura a crear jueces ad hoc o de descongestión, sino para "regular la forma como las Corporaciones pueden redistribuir los asuntos que tengan para fallo entre los Tribunales y Despachos judiciales que se encuentren al día*".

Manifiesta que lo que se pretende con la expresión acusada es facultar a la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para que asigne a dichos jueces competencia nacional, lo cual resulta violatorio del artículo 228 Superior, que dispone que el funcionamiento de la administración de justicia será desconcentrado.

Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare la exequibilidad del artículo 4º del proyecto, salvo el Parágrafo 3º. del mismo artículo, del que solicita su inexequibilidad porque comporta la violación de las facultades atribuidas al Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 257 de la Constitución, pues la función de establecer el mapa judicial del país y la de asignar los despachos judiciales corresponde sólo al Consejo Superior de la Judicatura.

Consideraciones de la Corte

1.- Como primera medida, la Corte llama la atención en el sentido de que la norma objeto de examen hace referencia a la estructura orgánica de la Rama Judicial, mas no al ejercicio mismo de administrar justicia desde un punto de vista funcional. Esta diferencia resulta relevante porque la función de administrar justicia no está radicada solamente en las autoridades que orgánicamente pertenecen a la rama judicial, sino que también puede asignarse, de manera excepcional, a otras autoridades o incluso a los particulares.

Con esta aclaración introductoria, sobre la que se volverá luego, la Sala encuentra que el artículo 4º del proyecto modifica la estructura orgánica de la Rama Judicial del poder público en varios aspectos que para efectos metodológicos se analizarán de manera separada.

2.- En cuanto a la jurisdicción ordinaria, además de la Corte Suprema de Justicia, órgano máximo de creación constitucional, la norma menciona los Tribunales Superiores de distrito judicial y los diferentes juzgados según su especialidad. Nótese que en relación con estos últimos, se suprime la alusión a los jueces agrarios e introduce como novedad los jueces penales para adolescentes, los jueces de pequeñas causas y de competencia múltiple y los demás jueces especializados o promiscuos que se creen conforme a la ley.

En este punto conviene recordar que compete al Legislador la configuración específica de la estructura orgánica de la Rama Judicial, por supuesto bajo los lineamientos trazados en el Título VIII de la Constitución. Así, la norma señala cómo está integrada la jurisdicción ordinaria, para lo cual hace los ajustes pertinentes con base en las regulaciones más recientes (los jueces penales para adolescentes fueron creados por la Ley 1098 de 2006 y los jueces de pequeñas causas por la Ley 1153 de 2007). Al respecto, no existen vicios de inconstitucionalidad.

Un interviniente considera contraria a la Carta la mención a los juzgados especializados, pues entiende que con ello se autorizaría la creación de jueces *ex post facto*, en desmedro del artículo 29 Superior. Sin embargo, la Sala considera que esa apreciación es equivocada, por cuanto la existencia de juzgados especializados no resulta *per se* contraria a la Constitución. En efecto, el hecho de que se les adscriba de manera habitual el conocimiento de ciertos asuntos, en razón de la especificidad o particularidad de la materia, no implica que dejen de pertenecer a la jurisdicción ordinaria, ni mucho menos el desconocimiento de las garantías procesales del debido proceso. Con ese argumento la Corte ya ha avalado la creación de juzgados penales especializados a fin de garantizar mayor eficiencia en la administración de justicia:

> *"Razones de naturaleza política, y la necesidad de asegurar la mayor eficacia de la administración de justicia por el Estado mediante la distribución del trabajo, justifican la existencia de jurisdicciones especiales autorizadas por la Constitución, que forman parte de la rama judicial; pero la diversidad de jurisdicciones especiales no implica rompimiento de la unidad ontológica de la jurisdicción del Estado.*
>
> *Conforme a lo anterior, la Constitución sólo admite la existencia de la jurisdicción ordinaria y de jurisdicciones especiales como la contencioso administrativa, la constitucional, la disciplinaria, la de paz, y la de las comunidades indígenas, como se deduce del Título VIII de la Constitución.*
> *(…)*
> *Los jueces especializados, no pueden ser asimilados a jueces extraordinarios pertenecientes a una jurisdicción especial distinta a las autorizadas por la Constitución. La existencia de dichos jueces, por consiguiente, sólo puede admitirse bajo la idea de que se trata de funcionarios judiciales, que hacen parte de la justicia ordinaria y a quienes se les adscribe de manera habitual el conocimiento de ciertas causas en razón de la especificidad o particularidad de la materia, sin que ello implique el desconocimiento de las garantías procesales y sustanciales básicas propias del debido proceso"*[191].

En concordancia con lo anterior, la posibilidad de crear juzgados especializados se justifica también a la luz del principio de desconcentración de la función judicial, previsto en el artículo 228 de la Constitución. Sobre el particular, en la sentencia C-594 de 1998, la Corte declaró inexequible la norma que otorgaba competencia sólo a jueces

---

191 Ver sentencia C-392 de 2000

Civiles del Circuito de Bogotá para conocer de controversias en materia de propiedad intelectual, pues consideró que si bien era legítima la existencia de juzgados especializados, no era válida la radicación de competencias en una sola localidad. Dijo entonces:

> *"Considera la Corte, sin embargo, que la atribución legislativa en la indicada materia no es absoluta, es decir que el legislador, aunque goza de un amplio margen de discrecionalidad para concebir los factores que inciden en la competencia y para contemplar las esferas en las que cada juez se ocupa, no puede ser arbitrario en el ejercicio de esa función. No le es posible desconocer principios ni mandatos constitucionales ni consagrar reglas de competencia irrazonables o desproporcionadas.*
>
> *Así, de modo expreso el artículo 228 de la Constitución estipula que el funcionamiento de la administración de justicia será desconcentrado, lo cual supone que, a menos que se trate de los tribunales que encabezan las jurisdicciones y cuyas decisiones tienen por ámbito territorial el de toda la República de conformidad con lo que la misma Carta dispone, no es dable al legislador concentrar la totalidad de las competencias en cualquier campo en cabeza de un solo juez o tribunal.*
>
> *En particular, en lo que concierne al aspecto territorial, las competencias de los jueces y corporaciones deben ser distribuidas en sitios diversos de la República, de tal modo que todos los habitantes, independientemente de la zona en que residan, puedan acudir, en condiciones similares, a los estrados judiciales. Ello evita que la sede territorial del único tribunal competente para determinado asunto convierta el acceso a la justicia en un privilegio solamente reservado a quienes viven en ese lugar.*
>
> *Se asegura en tal forma la igualdad de oportunidades en el acceso a la administración de justicia, desechando odiosas preferencias, contrarias al concepto mismo de justicia. Luego cuando la ley, sin motivo plausible, asigna la totalidad de una determinada competencia a las autoridades judiciales de una sola localidad, pese a que los conflictos que reclaman definición tienen ocurrencia en cualquier parte del territorio, favorece injustificadamente a los residentes en aquélla, en detrimento de quienes habitan en otros puntos de la geografía nacional. Con ello se vulnera el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.) y se obstruye el libre acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.), ocasionando inclusive costos no repartidos equitativamente entre los asociados.*
>
> *Eso mismo ocasiona la discriminación entre personas, carente de todo fundamento real y jurídico y sólo con apoyo en un factor territorial que no puede ser más importante, a los ojos del Estado, que el adecuado y oportuno uso, por parte de todas las personas, de los instrumentos institucionales para ejercer los derechos que la administración de justicia está llamada a garantizar.*
>
> *Entonces, en el caso de la disposición acusada, no halla la Corte justificado que, existiendo jueces civiles de Circuito en los distintos distritos judiciales del país, con niveles equivalentes de conocimiento y preparación, y habiéndose previsto para algunas ciudades la categoría de jueces especializados, hubiera concentrado única y exclusivamente en los jueces civiles especializados de Circuito de Santa Fe de Bogotá la competencia para conocer de controversias en materia de propiedad industrial.*
>
> *Aparece ostensible la oposición entre lo dispuesto por el artículo impugnado y los mandatos constitucionales: concentra injustificadamente la administración*

> *de justicia en una determinada materia, desconociendo la regla superior de desconcentración en el funcionamiento de aquélla (art. 228 C.P.), y dificulta y en muchos casos hace imposible que quienes mantienen controversias sobre el mencionado tema en lugares diferentes de Bogotá puedan acceder a los estrados judiciales para dirimirlas, por cuanto para incoar la acción o para defenderse y para cuidar del proceso y comparecer en sus distintas etapas deben trasladarse a la capital de la República. Ello, además, hace costoso el trámite, convirtiendo en inoperante el principio de gratuidad plasmado en el artículo 6 de la Ley Estatutaria 270 de 1996.*
>
> *Por otro lado, se concentra también en Santa Fe de Bogotá el ejercicio de la profesión de abogado, pues se obliga a las personas o empresas interesadas en resolver judicialmente esta clase de litigios a acudir siempre a profesionales residentes en dicha ciudad, creando así una* ***élite*** *fundada en el domicilio que cercena abiertamente la libertad de trabajo y la igualdad.*
>
> *Para esta Corporación, adicionalmente, el derecho de todos a participar en las decisiones que los afectan (art. 2 C.P.) guarda también relación con la posibilidad efectiva de hacer valer los propios derechos ante los tribunales, acudiendo a ellos al igual que otros pueden acudir, haciéndoles conocer argumentos y presentándoles las solicitudes legalmente viables en las distintas etapas procesales, sin trabas derivadas de una artificial, innecesaria e inconstitucional concentración de la función jurisdiccional en un cierto punto del territorio.*
>
> *La Corte declarará inexequibles las palabras "de Bogotá", que hacen parte del artículo 17 del Código de Procedimiento Civil, tal como quedó reformado por la norma acusada."* (Resaltado fuera de texto).

Como se observa, lo que contraría la Constitución, en cuanto a la desconcentración judicial, es la existencia de juzgados especializados en un solo lugar del territorio nacional. Pero la jurisprudencia no ha reprochado la existencia de juzgados especializados toda vez que con ello se contribuye a la eficacia en la administración de justicia, en este caso particular dentro de la jurisdicción ordinaria. En esa medida, la Corte declarará la constitucionalidad de la norma en lo referente a la jurisdicción ordinaria.

3.- Respecto de la estructura orgánica de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se mantiene la regulación prevista en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. En consecuencia, la Corte reitera que, como fue explicado en la sentencia C-037 de 1996, "*la habilitación de la ley para crear tribunales o juzgados nuevos, incluyendo los administrativos, dentro de la estructura de la rama judicial, se encuentra contenida en los artículos 116, 152-b y 257-2 de la Carta y en la cláusula general de competencia de que está investido el Congreso de la República*". En consecuencia, declarará la exequibilidad de dicha regulación.

4.- En cuanto a la Jurisdicción Constitucional, la norma señala que solamente forma parte de ella la Corte Constitucional. Aunque a primera vista podría pensarse que no se introdujo ninguna modificación frente a la norma que fue objeto de control en la sentencia C-037 de 1996, la

Corte advierte que ello no es preciso por cuanto el texto que fue sometido a estudio en aquella oportunidad tiene un contenido normativo diferente al que se examina ahora.

En efecto, el proyecto de ley estatutaria número 58/94 Senado y 264/95 Cámara, analizado por la Corte en la sentencia C-037 de 1996, tenía un segundo numeral en el que se incluía dentro de la jurisdicción constitucional a "*las demás corporaciones y juzgados que excepcionalmente cumplan funciones de control judicial constitucional, en los casos previstos en la Constitución y en la Ley*".

Sin embargo, en el asunto que ahora ocupa la atención de la Sala, el proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, no se incluye ninguna referencia a "*las demás corporaciones y juzgados que excepcionalmente cumplan funciones de control judicial constitucional, en los casos previstos en la Constitución y en la Ley*". Al parecer, la supresión de esta expresión quiso ajustarse a lo señalado por la Corte en la sentencia C-037 de 1996, donde se declaró inexequible con el siguiente razonamiento:

> *"En virtud de lo expuesto, resulta contrario al espíritu de la Constitución y, en particular, al Título VIII del ordenamiento superior, señalar, como lo hace el numeral 2o del literal c), que cualquier corporación -sea judicial o administrativa- o cualquier juzgado -cuyo pronunciamiento no es terminante- que excepcionalmente ejerzan funciones de control de constitucionalidad, pertenezcan a la jurisdicción constitucional. La distinción es, entonces, evidente: no por ejercer eventualmente control de constitucionalidad se hace parte en forma automática de la jurisdicción constitucional".*

El pronunciamiento de la Corte en la sentencia C-037 de 1996 recayó sobre una regulación diferente de la que se examina en esta oportunidad, pues ahora no existe un contenido normativo que sirvió de base al análisis de aquella ocasión, lo que plantea el debate desde una perspectiva distinta, aún cuando los ejes centrales de la argumentación se mantienen inalterados.

Con esta advertencia, la Sala recuerda que en la sentencia C-037 de 1996, una de las deficiencias que condujo a la inexequibilidad del numeral 2º del literal c) de la norma bajo examen, fue precisamente la exclusión de los jueces de tutela como integrantes de la jurisdicción constitucional. Al respecto la sentencia sostuvo:

> *"De igual forma, conviene anotar que la relación que se hace en el literal c) del artículo bajo análisis es meramente enunciativa, pues en ella se excluyen, por ejemplo, a los jueces de tutela, quienes, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, conforman jurisdicción constitucional desde el punto de vista funcional y no orgánico".*

Son numerosos y reiterados los pronunciamientos en los que se ha dejado en claro que los jueces de tutela forman parte de la jurisdicción constitucional (desde el punto de vista funcional). En esa medida, los

jueces de instancia no pueden dejar de aplicar la Constitución, de acuerdo con el alcance que le ha dado su intérprete autorizado, independientemente de cuál sea el objeto del debate, en particular en lo que hace referencia a la tutela contra providencias judiciales. Y es por ello que tampoco son órganos de cierre en materia constitucional, de modo que en sede de tutela no pueden abstenerse de remitir a esta Corporación, para su eventual revisión, todas las decisiones de cualquier naturaleza que profieran al resolver este tipo de asuntos.

Lo anterior armoniza con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución, que dispone que los fallos de tutela deberán ser remitidos a la Corte Constitucional "*para su eventual revisión*", y con el artículo 241-9 del mismo estatuto, según el cual corresponde a esta Corporación *"revisar, en la forma que determine la ley,* ***las decisiones judiciales*** *relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales".*

En este orden de ideas, es preciso llamar la atención sobre la procedencia de la tutela contra todo tipo de providencias judiciales, en particular contra las sentencias de los órganos máximos de las jurisdicciones ordinaria, contencioso administrativa y jurisdiccional disciplinaria. Al respecto, por ejemplo, en la sentencia C-590 de 2005 la Corte declaró inexequible la norma que impedía interponer la acción de tutela contra sentencias de casación en materia penal, por considerar que dicha restricción vulneraba, entre otras normas, el artículo 86 de la Constitución. Los criterios allí expuestos son plenamente aplicables para reivindicar la procedencia de la tutela contra las sentencias de todos los órganos máximos en las jurisdicciones mencionadas. Dijo entonces la Corte:

> *"Es manifiesta la inconstitucionalidad del aparte demandado del artículo 185 de la Ley 906 de 2004 ya que al indicar que contra la sentencia que resuelve el recurso extraordinario de casación en materia penal "no procede ningún recurso ni acción, salvo la de revisión", está excluyendo la procedencia de la acción de tutela contra ese tipo de pronunciamientos y con ello, qué duda cabe, está contrariando el artículo 86 de la Carta Política ya que, como se ha visto, esta norma no excluye tales pronunciamientos de ese mecanismo de protección de los derechos fundamentales. Es decir, en tanto que la voluntad del constituyente expresada en la norma superior ya indicada fue que la acción de tutela se aplicara respecto de los actos y omisiones de las autoridades públicas, incluidas las judiciales, el legislador ha tomado la decisión, manifiesta en la norma demandada, de excluir de la procedencia de ese recurso las sentencias que resuelven la casación penal. Entonces, como es claro que una ley ordinaria no puede, bajo ninguna circunstancia, modificar o suprimir la Constitución Política y mucho menos uno de los mecanismos constitucionales de protección de los derechos fundamentales, la expresión "ni acción" que hace parte del artículo 185 de la Ley 906 de 2004 será expulsada del ordenamiento jurídico pues genera un espacio institucional en el que los derechos fundamentales no podrían ser protegidos".* (Resaltado fuera de texto).

En la misma providencia la Corte resaltó la relevancia de la tutela contra las sentencias, así:

> *"La acción de tutela -o el llamado recurso de amparo o recurso de constitucionalidad- contra sentencias constituye uno de los ejes centrales de todo el sistema de garantía de los derechos fundamentales. Este instrumento se convierte no sólo en la última garantía de los derechos fundamentales, cuando quiera que ellos han sido vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de una autoridad judicial, sino que sirve como instrumento para introducir la perspectiva de los derechos fundamentales a juicios tradicionalmente tramitados y definidos, exclusivamente, desde la perspectiva del derecho legislado. En otras palabras, la tutela contra sentencias es el mecanismo más preciado para actualizar el derecho y nutrirlo de los valores, principios y derechos del Estado social y democrático de derecho".* (Resaltado fuera de texto).

Igualmente, esta Corporación explicó por qué la tutela contra providencias judiciales no vulnera los principios de seguridad jurídica y de autonomía funcional del juez, como erradamente podría pensarse:

> *"El valor de cosa juzgada de las sentencias y el principio de seguridad jurídica suponen que los fallos son respetuosos de los derechos y ese respeto no se determina a partir de la visión que cada juez tenga de ellos sino del alcance que les fije la Corte Constitucional, pues esta es la habilitada para generar certeza sobre su alcance. Y ello es lógico ya que si algo genera inseguridad jurídica es la promoción de diferentes lecturas de la Carta Política por los jueces y, en particular, sobre el alcance de los derechos fundamentales. Este es precisamente el peligro que se evita mediante la excepcional procedencia de la tutela contra sentencias pues a través de ella se promueven lecturas uniformes sobre el alcance de tales derechos y de la Carta Política como su soporte normativo. Y en lo que atañe a la autonomía e independencia de los jueces y tribunales, ellas deben entenderse en el marco de la realización de los fines estatales inherentes a la jurisdicción y, en especial, de cara al cumplimiento de su deber de garantizar la efectividad de los derechos a todas las personas".* (Resaltado fuera de texto).

Finalmente, la sentencia ilustra por qué el uso de la acción de tutela contra sentencias de casación no afecta ni pone en riesgo la distribución constitucional de competencias entre las altas cortes:

> *"El argumento según el cual la tutela contra sentencias de última instancia afecta la distribución constitucional de competencias entre las altas Cortes y, en particular, la naturaleza de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado como "órganos de cierre" de la respetiva jurisdicción, es falso, pues el juez constitucional no tiene facultades para intervenir en la definición de una cuestión que debe ser resuelta exclusivamente con el derecho ordinario o contencioso. Su papel se reduce exclusivamente a intervenir para garantizar, de manera residual y subsidiaria, en los procesos ordinarios o contencioso administrativos, la aplicación de los derechos fundamentales, cuyo intérprete supremo, por expresa disposición de la Constitución, es la Corte Constitucional".*

Así las cosas, la Corte concluye que el literal c) del numeral primero del artículo 4º del proyecto objeto de examen, según el cual la jurisdicción constitucional está integrada orgánicamente por la Corte Constitucional, se ajusta a los mandatos superiores. No obstante, teniendo en cuenta las

consideraciones precedentes, y con el fin de excluir interpretaciones incompatibles con la Constitución en el marco de la nueva regulación estatutaria, se condicionará la constitucionalidad de dicha norma *en el entendido de que también integran la jurisdicción constitucional los jueces y corporaciones que deban proferir las decisiones de tutela o resolver acciones o recursos previstos para la aplicación de los derechos constitucionales*.

Por lo demás, el anterior condicionamiento se acompasa con lo previsto en el artículo 43 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), que expresamente señala que "*también ejercen jurisdicción constitucional, excepcionalmente, para cada caso concreto, los jueces y corporaciones que deban proferir las decisiones de tutela o resolver acciones o recursos previstos para la aplicación de los derechos constitucionales*". Norma declarada exequible en la sentencia C-037 de 1996.

5.- Respecto de la jurisdicción de paz, la Corte tampoco encuentra ningún reparo toda vez que el artículo 247 de la Constitución señala que la creación de los jueces de paz, para resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios, estará sujeta a la voluntad y configuración del Legislador.

Lo anterior explica por qué en su configuración normativa (Ley 497 de 1999) el Congreso asignó al Consejo Superior de la Judicatura varias funciones relacionadas con los jueces de paz. Es así como a dicha autoridad corresponde incluir las partidas necesarias para la financiación de la justicia de paz, diseñar programas de formación y capacitación permanente, fijar las expensas y costas en los procesos, conformar bases de datos y ejercer el control disciplinario, entre otras.

Sin embargo, no pueden perderse de vista las especificidades de la jurisdicción de paz, pues se trata de particulares investidos por las partes de la autoridad para administrar justicia y resolver ciertos conflictos en equidad[192]. Al respecto, en la sentencia C-103 de 2004, MP. Manuel José Cepeda, la Corte explicó lo siguiente:

> *"Los fines buscados por el constituyente al incorporar la figura de los jueces de paz al ordenamiento colombiano se pueden apreciar consultando los debates surtidos en la Asamblea Nacional Constituyente sobre el particular[193]. De ellos se resalta que la consagración constitucional de esta figura fue resultado de varias iniciativas presentadas por diferentes delegados a la Asamblea, que confluían en cuanto a los rasgos principales de la nueva figura que se proponía[194]: (a) cercanía a la comunidad cuyos*

192 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-536 de 1995, C-103 de 2004, C-059 de 2005 y T-796 de 2007, entre otras.

193 Cf. Gaceta Constitucional No. 66 – Informe de Ponencia.

194 Valga precisar que la institución de los jueces de paz ciertamente no es *nueva*; fue introducida desde las épocas más tempranas de la colonización española en América, pero progresivamente cayó en desuso, hasta el punto de que al final del siglo XX, durante la década de los años ochenta, Perú era

conflictos cotidianos habrá de resolver el juez de paz, (b) competencia para resolver conflictos menores de manera ágil e informal –es decir, sin ritualismos o fórmulas procesales -, (c) respetabilidad del juez dentro del medio social en el cual habrá de desempeñar su función, (d) adopción de fallos en equidad, (e) coercibilidad de sus decisiones y (f) elección por parte de la comunidad. En general, la introducción de esta figura al ordenamiento –junto con la de otras formas alternativas de resolución de conflictos- obedeció no sólo al imperativo de descongestionar la Rama Judicial para atender con más eficacia las necesidades ciudadanas de Administración de Justicia, sino también a un replanteamiento fundamental de la relación existente entre el Estado -en particular, aunque no exclusivamente, la Administración de Justicia- y la sociedad: tanto desde la perspectiva genérica de la consagración del Estado Social de Derecho en tanto fórmula política fundamental, como desde el punto de vista específico de la introducción de una serie de mecanismos alternativos a la justicia formal para la resolución de los conflictos sociales, fue deseo del constituyente consolidar un modelo nuevo de interacción entre la ciudadanía y el poder público, que –entre otras- fomentara un acercamiento progresivo de los mecanismos formales de promoción de la convivencia a las realidades sociales en las que habrían de operar.

(…)

Por otra parte, fue voluntad expresa del Constituyente conferir al Legislador un amplio margen de configuración en cuanto a la regulación de la institución de los jueces de paz, puesto que no sólo dejó a decisión suya la determinación del momento y la forma en la que tales jueces serían creados –"la ley podrá crear jueces de paz…" (art. 247, C.P.)- y designados –"...podrá ordenar que se elijan por votación popular" (id.)-, sino que no impuso límites específicos (distintos a los que representan las demás disposiciones constitucionales) a la potestad reconocida al Legislador en esta materia. En ejercicio de esta amplia potestad otorgada por el Constituyente, el Congreso de la República aprobó la Ley 497 de 1999, cuyo artículo 19 se examina en la presente providencia".

En la sentencia C-059 de 2005, MP. Clara Inés Vargas Hernández, la Corte precisó algunas de las características sobresalientes de la jurisdicción de paz, así como el amplio margen de configuración del Legislador para su desarrollo. Dijo entonces:

"En relación con la jurisdicción especial de paz, ella encuentra fundamento constitucional en el artículo 247 Superior, que dispone que la ley podrá crear jueces de paz encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios, la que también podrá ordenar que se elijan por votación popular.

Según consta en los antecedentes de la norma constitucional, la jurisdicción de paz fue creada como una vía expedita para la resolución de conflictos individuales y comunitarios. En ella subyace el deseo de construir la paz desde lo cotidiano, de alcanzar la convivencia pacífica a partir de una justicia diferente a la estatal, tanto por su origen y el perfil de los operadores, como por los fines y los mecanismos propuestos para su ejecución.

---

el único Estado latinoamericano que aún conservaba –en plena vigencia- los cargos en cuestión. Véase a este respecto REVILLA, María Teresa: "La justicia de paz y las organizaciones sociales en el Perú". En: BARRIOS GIRALDO, Adriana Elvira (ed.): "Conflicto y Conexto – Resolución Alternativa de Conflictos y Contexto Social". Instituto Ser de Investigaciones – Tercer Mundo Editores – Colciencias – Programa de Reinserción, Bogotá, 1997.

> *En este sentido puede afirmarse que la implantación de los jueces de paz está animada por la búsqueda de la concordia entre los ciudadanos, a partir de su esfuerzo participativo en la solución de conflictos individuales y colectivos, mediante el empleo de mecanismos de administración de justicia no tradicionales.*
> *(…)*
> *Es de resaltar que específicamente en lo que se refiere a los jueces de paz, la jurisprudencia[195] ha expresado que el Constituyente confirió al legislador un amplio margen de configuración en cuanto a la regulación de esa institución, puesto que no sólo dejó a su decisión la determinación del momento y la forma en la que tales jueces serían creados, sino que no impuso límites específicos a la potestad reconocida al legislador en esta materia, distintos a los que representan las disposiciones constitucionales".*

Así las cosas, es plenamente válido que dicha jurisdicción especial, autorizada directamente por la Constitución pero cuyo desarrollo corresponde al Legislador, se inscriba en la estructura orgánica de la rama judicial.

6. En cuanto a la jurisdicción de las comunidades indígenas, cabe reconocer que sus autoridades están constitucionalmente avaladas para administrar justicia. Ello se finca en el reconocimiento de su autonomía para ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, es decir, "*de conformidad con sus propias normas y procedimientos*" (art.246 CP), en la diversidad étnica y cultural (art.7 CP) y en el respeto al pluralismo y la dignidad humana (art.1 CP).

Desde el punto de vista funcional la jurisdicción indígena hace parte de la rama judicial; por ello no sólo es razonable sino jurídicamente exigible que el Consejo Superior de la Judicatura promueva labores de divulgación y sistematización de asuntos relativos a la jurisdicción indígena.

Sin embargo, la Corte considera necesario precisar que las autoridades indígenas no pertenecen a la estructura orgánica de la Rama Judicial del poder público, como en repetidas oportunidades lo ha puesto de presente la jurisprudencia de esta Corporación[196]. En consecuencia, deberá declarar la inexequibilidad del literal e) del numeral I del artículo 3º del proyecto, pues la norma está referida a la estructura orgánica de la rama judicial.

7.- De otra parte, el parágrafo primero se modifica al hacer referencia a la competencia de los jueces de pequeñas causas a nivel municipal y local. Esto simplemente supone un acople según las nuevas reglas legales en la materia, de modo que no plantea ningún problema de orden constitucional.

---

195 Sentencia C-103 de 2004 .M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

196 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-037 de 1996, C-139 de 1996, T-349 de 1996, C-370 de 2002, T-1294 de 2005 y T-945 de 2007, entre otras.

Así mismo, la norma dispone que "*los jueces de descongestión tendrán la competencia territorial y material específica que les señale el acto de su creación*". Los jueces de descongestión no son cargos permanentes y por tanto no forman parte de la estructura misma de la administración de justicia. Son cargos creados de manera transitoria por el Consejo Superior de la Judicatura, dentro de la facultad prevista en el artículo 257-2 de la Constitución y de conformidad con las políticas y programas de descongestión judicial establecidos por dicho organismo.

Por lo mismo, la creación de jueces de descongestión no es en sí misma contraria a la Carta Política, en cuanto contribuye a garantizar la eficacia de la administración de justicia. No obstante, su implementación debe ajustarse a los preceptos de orden Superior, lo que se examinará en detalle al analizar el artículo 15 del proyecto.

En este punto ha de tenerse en cuenta, en primer lugar, que su designación debe hacerse con cabal observancia de las garantías fundamentales en materia de juez natural y de sujeción a las leyes preexistentes al acto imputado, de manera tal que no se llegue a configurar una atribución "*ex post facto*" de competencias judiciales. En consecuencia, para la creación de los jueces de descongestión se ha de partir siempre de la base de la pre-existencia de determinada categoría de jueces, que tienen previamente definida su competencia en forma clara y precisa y en cuyo apoyo habrán de actuar los jueces creados con una vocación esencialmente temporal. Dicha circunstancia evita la violación del principio del juez natural, en cuanto no se permite la creación de jueces o tribunales "*ad hoc*", puesto que será posible conocer siempre de antemano cuál será la categoría de jueces competentes para decidir cada patrón fáctico en particular.

Ahora bien, es cierto que los jueces de descongestión tienen vocación de transitoriedad y, por lo tanto, sus titulares no pertenecen a la carrera judicial. Sin embargo, la Corte quiere llamar la atención, con especial rigor, para dejar en claro que en virtud de los principios constitucionales de transparencia e igualdad, y del mérito como criterio de acceso a la función pública, su designación hace inexcusable tomar en cuenta y respetar el orden de las listas de elegibles, conformadas por quienes han agotado todas las etapas del concurso de mérito y se encuentran a la espera de su nombramiento definitivo. Sólo de esta manera la creación de jueces de descongestión es compatible con los principios que rigen la función pública y la designación de los jueces, en particular el mérito.

8.- El parágrafo segundo del artículo 4º del proyecto coincide con el parágrafo 2º del mismo artículo de la actual Ley Estatutaria de Administración de Justicia. Su contenido se ajusta a la Constitución, en la medida en que se limita a precisar el ámbito de competencia del Fiscal General de la Nación y de sus delegados, lo que por su naturaleza debe ser definido por el Legislador con fundamento en la organización territorial del Estado.

9.- El parágrafo tercero del artículo 4º del proyecto exige en cada municipio el funcionamiento "*de al menos un Juzgado cualquiera que sea su categoría*". Esta es otra novedad que se ajusta a la Constitución, por cuanto resulta razonable la exigencia de al menos un despacho judicial en cada municipio del territorio colombiano, lo que constituye además una garantía de acceso real y efectivo a la administración de justicia en condiciones mínimas de igualdad.

En concepto de la Corte, el anterior requerimiento de ninguna manera puede interpretarse como intromisión ilegítima en la órbita de competencia del Consejo Superior de la Judicatura. De lo que se trata, se reitera, es de asegurar la presencia mínima del aparato judicial del Estado en el territorio nacional, como garantía para el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la justicia.

10.- El parágrafo cuarto del artículo dispone que "*en las ciudades se podrán organizar despachos judiciales en forma desconcentrada*". En este punto las mismas consideraciones hechas respecto de los juzgados especializados resultan aplicables para avalar la constitucionalidad de la norma, puesto que el funcionamiento desconcentrado de la justicia aparece expresamente reconocido en el artículo 228 Superior.

11.- Finalmente, en cuanto a los puntos II y III de la norma, se mantiene la regulación originaria prevista en la Ley 270 de 1996, relativa a la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura como órganos pertenecientes a la Rama Judicial. Regulación que se ajusta a lo previsto en el Título VIII de la Carta Política, debiendo precisarse, solamente, que los Consejos Seccionales de la Judicatura también hacen parte de la estructura orgánica de la Rama, en virtud de su dependencia funcional frente al Consejo Superior de la Judicatura.

12.- En resumen, con relación al artículo 4º del proyecto de ley la Corte adoptará las siguientes decisiones:

- Declarará inexequible el literal e) del artículo, que incluye a la jurisdicción indígena dentro de la estructura orgánica de la rama judicial del poder público.

- Declarará exequible el literal c) del artículo 4º del proyecto, referente a la estructura de la jurisdicción constitucional, en el entendido de que también integran dicha jurisdicción los jueces y corporaciones que deban proferir las decisiones de tutela o resolver acciones o recursos previstos para la aplicación de los derechos constitucionales.

- Declarará exequible el punto III del mismo artículo, sobre la inclusión del Consejo Superior de la Judicatura en la rama judicial del poder público, en el entendido de que también comprende los Consejos Seccionales de la Judicatura.

- Declarará exequible el resto del artículo 4º del proyecto de ley.

5.5. Análisis de constitucionalidad del Artículo 5°:

*"**Artículo 5°. El artículo 12 de la Ley 270 de 1996 quedará así:***

***Artículo 12. Del ejercicio de la función jurisdiccional por la Rama Judicial**. La función jurisdiccional se ejerce como propia y habitual y de manera permanente por las corporaciones y personas dotadas de investidura legal para hacerlo, según se precisa en la Constitución Política y en la presente Ley Estatutaria.*

Dicha función se ejerce por la jurisdicción constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las jurisdicciones especiales tales como: la penal militar, la indígena y la justicia de paz, y la jurisdicción ordinaria que conocerá de todos los asuntos que no estén atribuidos expresamente por la Constitución o la ley a otra jurisdicción".

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia solicita que se declare la inexequibilidad de la norma *sub examine*, por cuanto el artículo finalmente aprobado "*coincide con los dos primeros incisos del artículo presuntamente "modificado", sin que conste ninguna razón para la supresión de los cuatro incisos restantes*".

Intervención de la Fiscalía General de la Nación

El Fiscal General de la Nación solicita que se condicione la declaración de exequibilidad del artículo 5º. del proyecto al entendido de que el listado de organismos que ejercen funciones jurisdiccionales no es taxativo, y que en dicho grupo se incluye al Fiscal General de la Nación, al Vicefiscal y a sus delegados.

Manifiesta su extrañeza por cuanto en el inciso segundo del artículo 5º del proyecto "*no se incluyó al Fiscal General, al Vicefiscal y a sus delegados como autoridades que ejercen la función jurisdiccional, a quienes sí se les menciona expresamente en la redacción original del artículo 12. Al respecto, debe señalarse que si bien es cierto que la puesta en marcha del sistema de enjuiciamiento penal adversarial llevó a que al ente acusador se le despojara de buena parte de las funciones judiciales que ejercía en vigencia de la ley 600, no lo es menos que la propia Constitución concede a la Fiscalía el ejercicio de funciones judiciales, las cuales, pese a ser excepcionales y sometidas a control posterior por parte de un juez de garantías, la ubican dentro de los órganos que en un sentido lato gozan de jurisdicción*".

Hace alusión a lo dicho por la Corte en la sentencia C-1092 de 2003, en relación con las facultades judiciales ejercidas por la Fiscalía General de la Nación y manifiesta que "*la exclusión de la Fiscalía General de la Nación del listado de organismos que ejercen la función jurisdiccional, razonablemente puede ser interpretada como la derogatoria tácita de las disposiciones de la ley 906 que la facultan para limitar derechos fundamentales, función típicamente jurisdiccional*".

Señala que la forma en que queda redactado el artículo 12 de la Ley 270 de 1996 puede conducir a equívocos de relevancia constitucional, haciéndose necesario que la Corte proscriba las interpretaciones restrictivas de las facultades otorgadas por el Constituyente a la Fiscalía General de la Nación durante la investigación y el juzgamiento de las conductas punibles, particularmente las consagradas en los artículos 116, 250 y 251 del ordenamiento superior, modificados por el Acto Legislativo 03 de 2002.

Concepto del Procurador General de la Nación

El procurador solicita la exequibilidad de esta disposición, en cuanto las atribuciones allí conferidas armonizan con la Constitución.

Consideraciones de la Corte

1.- Como primera medida es conveniente definir cuáles fueron las modificaciones introducidas al artículo 12 de la Ley 270 de 1996 y de qué manera fueron aprobadas:

- En el texto inicial del proyecto no aparecía propuesta alguna de modificación al artículo 12 de la Ley 270 de 1996[197]. Sin embargo, en el pliego de modificaciones al proyecto elaborado por los ponentes para el debate en la Comisión Primera del Senado de la República se introdujeron varios cambios[198]. Así, el inciso primero se mantenía invariado; en el inciso segundo se incluía dentro de quienes ejercen la función jurisdiccional al Consejo Superior de la Judicatura, "*en cuanto resuelve conflictos de competencia*"; y se suprimían los cuatro incisos restantes.

- En la Ponencia para primer debate en el Senado de la República se justificó la modificación propuesta sobre el Consejo Superior de la Judicatura, con el siguiente razonamiento:

> "*El artículo 5º. del proyecto modifica el artículo 12 de la Ley 270 de 1996, con el fin de aclarar y precisar que, como lo pretende la Constitución Política, en el caso del Consejo Superior de la Judicatura como órgano integrante del poder judicial de la Nación, este exclusivamente ejerce esta*

197 Gaceta del Congreso No. 245 del 25 de julio de 2006, página 18 y siguientes. Cuaderno de trámite en Comisión I Senado. Folio 18 y siguientes.

198 Gaceta del Congreso No. 418, página 7. Cuaderno de trámite en Comisión I Senado. Folio 35.

> *función cuando resuelve conflictos de competencia. De esta manera se pretende evitar que las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales y Superior de la Judicatura, continúen pronunciándose en materia de acciones de tutela, que en muchos casos terminan vulnerando el principio constitucional de la cosa juzgada y la seguridad jurídica*"[199].

- En el pliego de modificaciones para Plenaria de Senado de la República, se mantuvo la misma precisión hecha en la Comisión Primera relativa al Consejo Superior de la Judicatura[200], pero se incorporaron de nuevo los últimos cuatro incisos que tenía originariamente el artículo 12 de la Ley 270 de 1996.

- El texto aprobado por la Plenaria del Senado de la República no mantuvo la expresión "*en cuanto resuelve conflictos de competencia*", en alusión al Consejo Superior de la Judicatura, ni incorporó nuevamente los cuatro incisos finales del artículo 12 de la Ley 270 de 1996[201].

- En el texto propuesto para primer debate en la Cámara de Representantes se introdujo, en relación con el Consejo Superior de la Judicatura, la expresión "*en cuanto resuelve conflictos de competencia y procesos disciplinarios*"[202]; así mismo, se mantuvo la exclusión de los cuatro incisos finales del artículo 12 de la Ley 270 de 1996, aún cuando en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de Cámara se planteaba reproducir los incisos tercero, cuarto, quinto y sexto del actual artículo 12 de la Ley 270 de 1996[203].

- Finalmente, el texto aprobado en el Congreso de la República reproduce los dos primeros incisos del original artículo 12 de la Ley 270 de 1996, pero suprime los cuatro incisos restantes, que hacían referencia a las funciones jurisdiccionales del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal y de los fiscales delegados ante las distintas jerarquías judiciales del orden penal (inciso tercero), a la competencia de los jueces de paz (inciso cuarto), a las funciones jurisdiccionales de las autoridades de los territorios indígenas (inciso quinto) y a la competencia de los tribunales y jueces militares (inciso sexto).

2.- Al igual que con el artículo anterior, la Corte nota que la norma que fue objeto de examen en la sentencia C-037 de 1996 es diferente a la que se somete ahora a control de constitucionalidad. Ello se explica si se tiene en cuenta que los contenidos normativos son diferentes, pues en esta oportunidad el Legislador decidió suprimir cuatro de los seis incisos que originalmente integraban el artículo 12 de la Ley 270 de 1996. En esa medida, la supresión de dichos apartados exige replantear la

---

199 Gaceta del Congreso No. 418, página 4. Cuaderno de trámite en Comisión I Senado. Folio 32.

200 Gaceta del Congreso No. 132, página 8. Cuaderno de trámite en plenaria Senado. Folio 8.

201 Gaceta del Congreso No. 170, página 5. Cuaderno de trámite en plenaria Senado. Folio 235.

202 Gaceta del Congreso No. 210 del 25 de mayo de 2007, página 23. Cuaderno de trámite en comisión I Cámara. Folio 23.

203 Gaceta del Congreso No. 210 del 25 de mayo de 2007, página 19. Cuaderno de trámite en comisión I Cámara. Folio 19.

perspectiva de análisis constitucional en un aspecto tan sensible como el referente a al ejercicio de funciones jurisdiccionales en la Rama Judicial.

3.- El inciso primero de la norma no presenta objeción de constitucionalidad, en cuanto dispone que la función jurisdiccional *"se ejerce como propia y habitual y de manera permanente por las corporaciones y personas dotadas de investidura legal para hacerlo, según se precisa en la Constitución Política y en la presente Ley Estatutaria"*. Al respecto, en la sentencia C-037 de 1996, la Corte consideró:

> *"El presente artículo se refiere al ejercicio de la función jurisdiccional, entendiendo este término, contrario a lo expresado con anterioridad, en su significado clásico, es decir, como la facultad de administrar justicia por parte de un órgano del Estado, con el fin de declarar o reconocer el derecho mediante la aplicación de la Constitución y la ley. En ese orden de ideas, se establece que dicha función, calificada como "pública" por la Carta Política, se debe ejercer en forma pública y permanente "con las excepciones que establezca la ley" (Art. 228). Significa lo anterior, que el término de "manera permanente" que contiene el artículo, debe interpretarse de acuerdo con el postulado constitucional citado. En otras palabras, la ley está facultada para establecer aquellas situaciones en que la administración de justicia pueda disponer de los mismos beneficios laborales de que gozan todos los demás funcionarios del Estado y los particulares; desde los límites propios de un horario de trabajo hasta los casos de vacancia judicial, vacaciones individuales o licencias que soliciten los funcionarios y empleados de la rama, sin que por ello pueda concluirse que este servicio público (Art. 365 C.P.) se esté prestando en forma interrumpida o no permanente.*
>
> *En ese mismo orden de ideas, debe la Corte aclarar que la referencia que el primer inciso de la norma bajo examen hace a las "personas dotadas de investidura legal" para administrar justicia, indiscutiblemente incluye también a aquellos funcionarios y particulares que constitucionalmente han recibido esa misma atribución".*

La Corte reitera los anteriores argumentos y entiende que la disposición se ajusta a los mandatos superiores, por cuanto la norma simplemente traza los lineamientos generales sobre el ejercicio de la función jurisdiccional en la rama judicial del poder público, sin introducir referentes conceptuales distintos a la Constitución y su desarrollo legal. Por lo tanto declarará su exequibilidad.

4.- El inciso segundo hace mención de los organismos que ejercen función jurisdiccional. Sobre este aspecto el artículo 116 de la Constitución señala que "*la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces, administran justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar*".

Dado que buena parte de las discrepancias surgidas en el curso del debate legislativo tuvieron que ver con el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte precisa que este organismo efectivamente ejerce función

jurisdiccional, como expresamente lo señala el artículo 116 de la Constitución. No obstante, conforme a lo previsto en el artículo 254 de la Carta Política, esa función está reservada en exclusiva a su Sala Disciplinaria, así como a las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura, en cuanto les corresponde examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial y de los abogados en el ejercicio de su profesión en la instancia que señale la ley, o cuando dirimen los conflictos de competencia entre las distintas jurisdicciones.

Así mismo, cabe resaltar que si la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura administran justicia, es decir, ejercen función jurisdiccional propia, habitual y permanente, también están habilitadas constitucionalmente para resolver sobre acciones de tutela, conforme a los parámetros definidos por el Legislador.

5.- No obstante, en el inciso segundo del artículo analizado se incurre en una imprecisión conceptual, puesto que la justicia penal militar y la jurisdicción indígena se encuentran autorizadas constitucional y legalmente para administrar justicia de manera excepcional, pero, como ha señalado insistentemente la jurisprudencia, dichas autoridades no hacen parte de la estructura orgánica de la Rama Judicial del Poder Público. En consecuencia, para excluir interpretaciones incompatibles con la Constitución, se condicionará la validez de la norma, en el entendido de que la penal militar y la indígena ejercen función jurisdiccional pero no hacen parte de la rama judicial.

6.- De otra parte, en el inciso segundo del artículo 5º del proyecto, el legislador estatutario ha asignado a la jurisdicción ordinaria una suerte de competencia residual, para conocer "*de todos aquellos asuntos que no estén atribuidos expresamente por la Constitución o la Ley a otra jurisdicción*".

A juicio de la Corte, la expresión "*expresamente*" debe ser declarara inexequible, por cuanto (i) en el nuevo diseño normativo se desconoce que "*la Constitución consagra una separación entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria*"[204]. Así mismo, (ii) esta regulación pasa inadvertida la función de la Corte Constitucional como garante de la supremacía e integridad de la Carta Política (art.241 CP), lo cual exige que también se condicione la exequibilidad del resto del artículo. Veamos por qué.

El concepto de jurisdicción ha sido definido como aquella "*potestad que tiene el Estado para administrar justicia en ejercicio de la soberanía de que es titular, mediante el conocimiento y decisión de las diferentes*

---

204 Corte Constitucional, Sentencia C-913 de 2001.

causas (civiles, criminales, administrativas, etc.) y, en tal virtud, es única e indivisible". Bajo esa idea, "*todos los jueces ejercen jurisdicción en nombre del Estado, pero circunscrita al ámbito propio de la competencia que le asigna la ley*"[205].

El ámbito de distribución funcional de competencias que corresponde concretar al Legislador no puede perder de vista que la propia Constitución fija unos criterios generales. Justamente por ello ha previsto la jurisdicción ordinaria y otras jurisdicciones como la constitucional, la contenciosa administrativa, la disciplinaria y las especiales. De esta manera, las diferentes jurisdicciones y las especialidades dentro de la jurisdicción ordinaria, tienen el propósito de "*asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (…), proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, así como asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*"[206].

Ahora bien, el hecho de que el Congreso haya asignado a la jurisdicción ordinaria una suerte de competencia residual, exige en todo caso respetar las atribuciones inherentes a cada jurisdicción y en particular a la constitucional, por supuesto teniendo presente que ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley (art. 121 CP).

Lo anterior significa que la competencia residual de la justicia ordinaria no puede involucrar asuntos de orden constitucional que por su naturaleza corresponden a la Corte Constitucional, pues fue el propio Constituyente quien le asignó la labor de garante de la supremacía e integridad de la Constitución bajo las reglas del artículo 241 Superior.

Así las cosas, se declarará la inexequibilidad de la expresión "*expresamente*" y se condicionará la exequibilidad del resto del artículo, en el entendido de que la competencia residual de la jurisdicción ordinaria no comprende los asuntos de orden constitucional que por su naturaleza corresponden a la Corte Constitucional.

7.- Finalmente, en cuanto a la Fiscalía General de la Nación, no incluida dentro del inciso segundo de la norma examinada, cabe recordar que a ella claramente hace alusión el artículo 116 de la Constitución, como uno de los órganos que ejercen función jurisdiccional.

Aún después de las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 03 de 2002 a los artículos 116, 250 y 251 de la Constitución, se mantuvo a la Fiscalía General de la Nación como un órgano que hace parte de la

---

205 Corte Constitucional, Sentencia C-392 de 2000.

206 Corte Constitucional, Sentencia C-985 de 2005.

rama judicial del poder público, determinación que apareja importantes consecuencias como la calidad de funcionarios judiciales de los fiscales y la sujeción a los principios de autonomía e independencia en el ejercicio de las funciones judiciales, que les han sido asignadas de manera excepcional. Al respecto, en la sentencia C-1092 de 2003, MP. Álvaro Tafur Gálvis, la Corte aludió al cumplimiento de funciones judiciales por parte de la Fiscalía General de la Nación. Dijo entonces:

> "*Por medio del acto Legislativo 03 de 2002 el Constituyente optó por afianzar el carácter acusatorio del sistema procesal penal colombiano, estructurando a la Fiscalía General de la Nación como una instancia especializada en la investigación de los delitos y estableciendo que, como regla general, las decisiones que restringen los derechos constitucionales de los investigados e imputados son tomadas por lo jueces y tribunales.*
>
> *A pesar de ello, la Fiscalía General de la Nación conservó importantes funciones judiciales como aquellas a las que alude el numeral acusado, que en efecto son restrictivas de los derechos a la libertad, intimidad y la propiedad.*
>
> *En esta circunstancias, el Constituyente, retomando la experiencia de la estructura básica del proceso penal en el derecho penal comparado, previó que la Fiscalía, en aquellos casos en que ejerce facultades restrictivas de derechos fundamentales, esté sometida al control judicial o control de garantías - según la denominación de la propia norma -, decisión que denota el lugar preferente que ocupan los derechos fundamentales en el Estado constitucional de derecho.*
>
> *En este contexto, la institución del juez de control de garantías en la estructura del proceso penal es muy importante, como quiera que a su cargo está examinar si las facultades judiciales ejercidas por la Fiscalía se adecúan o no a sus fundamentos constitucionales y, en particular, si su despliegue ha respetado o no los derechos fundamentales de los ciudadanos. En ejercicio de esta competencia, los efectos de la decisión que adopte el juez están determinados como a continuación se explica*". (Resaltado fuera de texto).

Las funciones judiciales que excepcionalmente ejerce la Fiscalía General de la Nación se encuentran señaladas en el artículo 250 de la Constitución. Entre ellas se destacan la facultad de realizar capturas, adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones, y en general las que por su naturaleza involucran la restricción de derechos fundamentales y por lo mismo están sujetas a control de garantías.

En consecuencia, ha de entenderse que en el artículo bajo examen el elenco de instituciones señaladas como titulares del ejercicio de función jurisdiccional no es taxativo, pues la Fiscalía General de la Nación no aparece relacionada a pesar de que ejerce algunas funciones de esta índole. Por lo mismo, la Corte también deberá condicionar la constitucionalidad el artículo, en el entendido de que la Fiscalía General de la Nación ejerce excepcionalmente función jurisdiccional.

5.6. Análisis de constitucionalidad del Artículo 6°:

"**Artículo 6°. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 270 de 1996:**

Artículo 13. Del ejercicio de la función jurisdiccional por otras autoridades y por particulares. Ejercen función jurisdiccional de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política:

1. El Congreso de la República, con motivo de las acusaciones y faltas disciplinarias que se formulen contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos.

2. Las autoridades administrativas respecto de conflictos entre particulares, de acuerdo con las normas sobre competencia y procedimiento previstas en las leyes. Tales autoridades no podrán, en ningún caso, realizar funciones de instrucción o juzgamiento de carácter penal; y

3. Los particulares actuando como conciliadores o árbitros habilitados por las partes, en los términos que señale la ley. Tratándose de arbitraje, en el que no sea parte el Estado o alguna de sus entidades, los particulares podrán acordar las reglas de procedimiento a seguir, directamente o por referencia a la de un Centro de Arbitraje, respetando, en todo caso los principios constitucionales que integran el debido proceso".

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia manifiesta que este artículo introduce importantes modificaciones en relación con el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades administrativas y de los particulares. Así, de una parte, restringe a los casos de conflicto entre particulares el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades administrativas; y, de otra parte, en el caso de los particulares que actúan como conciliadores o como árbitros habilitados por las partes, cambia el énfasis en cuanto a las reglas de procedimiento, permitiendo que las mismas sean acordadas por los particulares, ya sea directamente o por referencia a las de un centro de arbitraje, lo cual no resulta posible cuando en el arbitraje sea parte el Estado o alguna de sus entidades.

Agrega que si se tiene en cuenta lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución, en relación con la atribución de función jurisdiccional a determinadas autoridades administrativas, compete a la ley establecer los términos en los cuales los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia, por lo que no encuentra ningún reparo de tipo constitucional a las restricciones que establece el artículo examinado.

Intervención del ciudadano Ramiro Bejarano Guzmán

En relación con la posibilidad de que los particulares acuerden las reglas de procedimiento a seguir, cuando se trate de arbitraje y no sea parte el Estado o alguna de sus entidades, que se introduce en el inciso tercero de la norma bajo examen, el ciudadano Ramiro Bejarano Guzmán solicita que se declare la inexequibilidad de la parte pertinente del numeral 3º. del artículo 6º. del proyecto.

El interviniente señala, en primer lugar, que la pretensión de establecer una diferencia entre los denominados tribunales estatales y los particulares, para facultar o no a las partes a adoptar las normas procesales aplicables, comporta la violación del principio de cosa juzgada, por cuanto en la sentencia C-037 de 1996, al analizar la constitucionalidad del artículo 13 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, la Corte señaló que la facultad que tienen los particulares para fijar sus propias reglas para el ejercicio de su labor no es general ni absoluta, sino que se limita "*a aquellos casos no previstos por el legislador*".

Agrega que las normas procesales son consideradas de orden público y, por tal razón, ni los particulares ni los centros de arbitraje pueden sustituir las reglas procesales previstas en la ley, sin que se trate de un capricho del legislador ya que tal restricción obedece a la observancia de las garantías constitucionales del debido proceso y del derecho de defensa.

Sostiene que aprobar la disposición cuestionada "*pondría en manos de la parte económicamente fuerte un eficaz instrumento para imponer a su eventual contraparte las reglas del proceso futuro, tales como el lugar donde funcionaría el tribunal, quienes podrían ser árbitros y bajo qué caprichosas reglas deberían concebirse los procedimientos a agotar*". Y recuerda que "*desde los revolucionarios de la Bastilla hasta hoy, se tiene averiguado que una de las garantías fundamentales de todo sistema procesal, es el de que los procesos se ventilen conforme a reglas previamente establecidas y delante del juez competente. Un sistema procesal que permita a las partes definir sus procedimientos para cada litigio, riñe abiertamente con ese postulado universal*".

Manifiesta que en los asuntos arbitrales internacionales se permite a las partes acordar las formas procesales, por cuanto, como dichas partes proceden de Estados diferentes, ninguna le puede imponer a la otra las normas vigentes en su propio país, situación que no se presenta en relación con los tribunales nacionales de naturaleza particular.

De otra parte, considera que en la norma acusada se establece una caprichosa diferencia entre tribunales estatales y tribunales particulares, situación violatoria del principio de igualdad en cuanto se estaría dispensando un tratamiento desigual para las controversias y usuarios del sistema judicial nacional. En este sentido, agrega que "*las normas de orden público, como las procesales, han de ser iguales e idénticas para*

todos, sea que quien litigue sea una entidad estatal, una persona natural o una entidad particular, esa es una garantía legislativa que no puede quedar al vaivén de los contendores en el caso de las controversias entre particulares".

Indica igualmente que la disposición acusada implica autorizar a los contendientes en procesos arbitrales privados a modificar las normas procesales expedidas por el Congreso de la República, contrariando lo dispuesto en el los artículos 116 y 150-2 de la Constitución Política.

Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación solicita la declaración de exequibilidad del artículo 6º. del proyecto de ley, con excepción de la expresión "*acordar las reglas de procedimiento a seguir, directamente o por referencia a la de un Centro de Arbitraje, respetando, en todo caso los principios constitucionales que integran el debido proceso*", que considera inexequible.

Señala que con el propósito de contribuir a la descongestión judicial resulta viable atribuir función judicial a los particulares en los términos del artículo 116 de la Constitución, pero advierte que tal facultad no puede llegar hasta el establecimiento de las reglas de procedimiento, en ninguno de sus aspectos, con excepción de lo relativo a los vacíos legales y siempre y cuando exista autorización legal.

Sobre el particular dice que "*debe tenerse en cuenta el criterio doctrinal y jurisprudencial según el cual la regulación del tema sobre los procedimientos específicos, aplicables por las autoridades que administran justicia en nombre del Estado, es una facultad que el Constituyente ha dejado en manos del legislador como expresión del principio democrático y de ahí que la tradición jurídica en Estados de Derecho como el colombiano ha sido la de expedir códigos de procedimiento en todos los ramos – artículo 150, numeral 2 de la Carta Política – con lo cual se garantiza en forma adecuada el debido proceso*".

Manifiesta que la confección de normas de procedimiento de carácter general para impartir justicia, constituye un desarrollo del principio de legalidad que en el Estado de Derecho se halla implícito en la observancia de las formas propias de cada juicio (art. 29 CP). Agrega, además, que el numeral tercero examinado viola el principio de igualdad al consagrar dos clases de arbitramento, dependiendo de que el Estado sea o no parte en el respectivo proceso. Si el Estado es parte, señala, las reglas de procedimiento son fijadas por la ley; pero si el Estado no es parte, las reglas de procedimiento las fijan los árbitros por sí y ante sí, configurándose una diferenciación sin justificación constitucional razonable, situación que puede conducir a que, en la práctica, las parte

económicamente más fuerte imponga sus propias reglas o haga más gravosa la presencia de su contraparte.

Consideraciones de la Corte

1.- En el numeral 1º del artículo se reproduce el texto de la norma actualmente vigente. En el numeral 2º se inserta la expresión "*respecto de conflictos entre particulares*", para señalar el ámbito dentro del cual las autoridades administrativas ejercen función jurisdiccional. En el numeral 3º se introduce la posibilidad de que los particulares acuerden las reglas de procedimiento a seguir, cuando se trate de arbitraje y no sea parte el Estado o alguna de sus entidades.

A juicio de la Corte, en cuanto concierne a los textos que se reproducen del artículo 13 de la ley estatutaria actualmente vigente, como se dijo en la sentencia C-037 de 1996, encuentran fundamento en el artículo 116 Superior, al referirse a las demás autoridades y personas que de conformidad con lo dispuesto en la Constitución se hallan facultadas para administrar justicia. Desde esa perspectiva la Corte no encuentra ningún reparo de constitucionalidad, dado que la norma bajo examen reitera las atribuciones previstas en el estatuto Superior.

2.- En el numeral 2º la expresión "*respecto de conflictos entre particulares*", para señalar el ámbito dentro del cual las autoridades administrativas ejercen función jurisdiccional, se encuentra en consonancia con el inciso tercero del artículo 116 de la Constitución, en el sentido de que "*excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas*".

La atribución de competencia jurisdiccional a las autoridades administrativas hace parte de la libertad de configuración del Congreso en esta materia, siempre bajo el supuesto de su carácter excepcional y al margen de los asuntos de índole penal. En la norma bajo examen su alcance restringido a las controversias entre particulares se explica por la necesidad de que las autoridades administrativas cumplan el rol de un tercero neutral con las facultades propias de un juez, en concreto las de autonomía e independencia. Con ello se asegura entonces una autonomía objetiva en la toma de decisiones judiciales, sin perjuicio de la potestad que conserva el Legislador para asignar nuevas funciones de esta naturaleza dentro de los límites que le fija la Carta Política.

Ahora bien, se hace necesario que en cada caso en particular el Legislador fije las condiciones bajo las cuales se garantiza la autonomía e imparcialidad para la toma de decisiones, como lo exige reiterada jurisprudencia sobre el particular[207]. Decisiones que podrán ser

---

[207] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-592 de 1992, C-212 de 1999, C-037 de 1996. C-672 de 1999, C-384 de 2000, C-1641 de 2000 y C-415 de 2002, entre otras.

susceptibles de impugnación ante las autoridades judiciales, según lo prevé el artículo 3º de este proyecto, y que en todo caso pueden ser impugnadas a través de la acción de tutela contra providencias judiciales, siempre y cuando se cumplan los requisitos para tal fin.

En este orden de ideas, se declarará la exequibilidad del inciso primero y de los numerales primero y segundo del artículo 6º del proyecto.

3.- De otra parte, el inciso tercero del artículo consagra la posibilidad de que los particulares, actuando como conciliadores o como árbitros habilitados por las partes, en los casos en que no sea parte el Estado o alguna de sus entidades, puedan acordar las reglas de procedimiento a seguir, directamente o por referencia a la de un Centro de Arbitraje, a condición de respetar los principios constitucionales que integran el debido proceso.

Respecto de la conciliación, aunque no se observa ningún reparo de constitucionalidad, la Corte debe precisar que es un mecanismo alternativo de solución de conflictos, concebido bajo la idea de solución "*asistida*" por un tercero neutral, calificado y habilitado por las partes, cuyo objetivo es que los sujetos en disputa puedan superar una problemática con la colaboración de un tercero. En ese esquema el conciliador cumple una labor de mediación activa, para lo cual puede "*proponer fórmulas de arreglo que las partes pueden o no aceptar*"[208], y avalar o no el acuerdo al que llegan, cuando así ocurre, *pero en ningún caso y bajo ninguna circunstancia tiene capacidad de adjudicación directa o decisión sobre las cuestiones en disputa*.

La Corte llama la atención para advertir que, a diferencia de los árbitros, los conciliadores no tienen la facultad para decidir una controversia, ni en derecho ni en equidad, pues en esta modalidad la solución del conflicto debe ser fruto de un acuerdo libre entre las partes. Ello significa que los Centros de Conciliación autorizados para brindar este tipo de servicio tampoco pueden adoptar medidas de esta índole; en caso de hacerlo no sólo desnaturalizarían este mecanismo sino que se harían merecedores de las sanciones a que hubiere lugar.

4.- En cuanto hace referencia al arbitraje, en la norma objeto de examen la pregunta a resolver es la siguiente: ¿Para los asuntos sometidos a arbitraje en los que no sea parte el Estado o alguna de sus entidades, puede el Legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, autorizar a los particulares para "*acordar las reglas de procedimiento a seguir, directamente o por referencia a la de un Centro de Arbitraje*", con la exigencia de que se respeten "*los principios constitucionales que integran el debido proceso*"?

---

208 Corte Constitucional, Sentencia C-1195 de 2001, MP. Manuel José Cepeda y Marco Gerardo Monroy Cabra.

A juicio de la Corte la respuesta es afirmativa, siempre y cuando se entienda que para el diseño de las reglas procesales las partes deben respetar no sólo los principios constitucionales que integran el debido proceso, sino también lo dispuesto por el Legislador en las normas especiales que regulan los procedimientos arbitrales. A continuación se explica el alcance de este condicionamiento.

5.- El arbitramento constituye un mecanismo jurídico "*en virtud del cual las partes en conflicto deciden someter sus diferencias a la decisión de un tercero, aceptando anticipadamente sujetarse a lo que allí se adopte*"[209]. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, sus características centrales son las siguientes[210]:

(i) Es un mecanismo alternativo de solución de conflictos autorizado por la Constitución (art.116 CP), a través del cual, previa autorización del Legislador, las partes pueden investir a los particulares de la función de administrar justicia.

(ii) Se rige por el principio de voluntariedad o libre habilitación (art.116 CP), lo cual supone que *"tiene que partir de la base de que es la voluntad de las partes en conflicto, potencial o actual, la que habilita a los árbitros para actuar"*[211]. De esta manera, "*la voluntad de las partes activa tanto la jurisdicción arbitral como las competencias y atribuciones de las personas que obrarán como árbitros*"[212]. No obstante, la jurisprudencia ha advertido que "*si bien el acceso a la justicia arbitral es voluntario, la función de administración de justicia por árbitros deberá desarrollarse ´en los términos que determine la ley´ (C.P. art. 116)*"[213].

(iii) Es un mecanismo de carácter temporal (art.116 CP), porque su existencia se da solamente para la resolución del caso específico sometido a consideración de los árbitros. En palabras de la Corte, "*no es concebible que el ejercicio de la jurisdicción, como función estatal, se desplace de manera permanente y general a los árbitros y conciliadores (C.P. art. 113)*"[214].

(iv) Es excepcional, pues así lo establece expresamente el artículo 116 de la Carta. Sin embargo, más allá del argumento normativo, esta característica se explica si se tiene en cuenta que "*existen bienes*

---

209 Corte Constitucional, Sentencia C-242 de 1997.

210 Se siguen aquí los criterios trazadas por la Corte Constitucional en las Sentencias C-330 de 2000 y C-1038 de 2002, entre otras.

211 Corte Constitucional Sentencia C-294 de 1995 M.P. Jorge Arango Mejía

212 Corte Constitucional Sentencia C-1038 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

213 Corte Constitucional Sentencia C-163 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Posición reiterada, entre otras, en las Sentencias C-1038 de 2002, MP. Eduardo Montealegre Lynett y C-961 de 2006, MP. Rodrigo Escobar Gil.

214 Corte Constitucional Sentencia T-057 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

jurídicos cuya disposición no puede dejarse al arbitrio de un particular, así haya sido voluntariamente designado por las partes enfrentadas"[215].

(v) Es una institución de orden procesal, lo cual significa que el arbitramento "*garantiza los derechos de las partes enfrentadas disponiendo de una serie de etapas y oportunidades para la discusión de los argumentos, la valoración de las pruebas aportadas y, aún, la propia revisión de los pronunciamientos hechos por los árbitros*"[216].

6.- En materia de mecanismos alternativos de solución de conflictos, y concretamente en el arbitraje, el Constituyente otorgó al Legislador un amplio margen de configuración, pues el artículo 116 de la Constitución es claro en autorizar su existencia "*en los términos que determine la ley"*. Así lo ha reconocido insistentemente esta Corporación[217]. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional también ha advertido que "*la intervención del legislador en esta materia, pese a ser discrecional, no puede convertir en inane la opción que el Constituyente otorgó a los sujetos involucrados en un conflicto de acceder a mecanismos alternos de administración de justicia*"[218].

Con fundamento en lo anterior, la Corte ha avalado aquellas regulaciones sobre arbitraje que se ajustan a los parámetros constitucionales antes mencionados[219], pero cuando los mismos se ven afectados (por ejemplo su carácter excepcional[220] o el principio de voluntariedad[221]), no ha dudado en declarar su inexequibilidad.

El principio de voluntariedad constituye así una de las características propias del arbitraje, de modo que las partes deben tener la posibilidad de acogerse o no al mismo y de fijar las reglas procesales a las cuales someterán el trámite para solucionar su controversia. Sin embargo, este principio no llega al extremo de anular la potestad de regulación del Legislador, lo cual se explica si se tiene en cuenta que otra de las características del arbitraje es su naturaleza como institución de orden procesal[222]. Se hace necesario entonces conciliar la libre disposición procesal de las partes y la facultad de regulación del Legislador, pues el principio de voluntariedad no excluye la potestad normativa del Congreso.

---

215 Corte Constitucional, Sentencia C-060 de 2001, MP. Carlos Gaviria Díaz.

216 Corte Constitucional, Sentencia C-330 de 2000, MP. Carlos Gaviria Díaz.

217 Cfr. Sentencias C-242 de 1997, C-098 de 2001, entre otras.

218 Corte Constitucional, Sentencia C-098 de 2001, MP. Martha Victoria Sachica Méndez.

219 Corte Constitucional, Sentencias C-961 de 2006, C-098 de 2001, C-1436 de 2000, C-163 de 1999, C-248 de 1999 y C-294 de 1995, entre otras.

220 Corte Constitucional, Sentencia C-1038 de 2002.

221 Corte Constitucional, Sentencias C-060 de 2001 y C-242 de 1997.

222 Corte Constitucional, Sentencias C-163 de 1999, C-242 de 1997, C-330 de 2000, C-060 de 2001, T-200 de 2004, C-961 de 2006, SU-174 de 2007, entre otras.

De esta manera, es claro que el Congreso tiene la competencia para fijar las reglas procesales cuando las partes se limitan a guardar silencio. Pero las dificultades surgen cuando ellas mismas deciden fijar las reglas de procedimiento, pues en estos casos no es claro si los particulares tienen algún límite o si por el contrario rige en toda su dimensión el principio de voluntariedad.

7.- Sobre la autonomía de las partes para fijar las reglas procesales, la Ley 23 de 1991 reconoció, en su momento, la existencia de dos tipos de arbitraje: el institucional y el independiente. El arbitraje institucional era realizado a través de un centro previa y debidamente autorizado para tal fin; por su parte, el arbitraje independiente se desarrollaba bajo la coordinación autónoma de las partes, por supuesto con sujeción a las reglas mínimas previstas en la ley[223].

Sin embargo, desde el punto de vista procedimental la diferencia entre ellos era inexistente, porque en la regulación entonces vigente el arbitraje institucional debía someterse "*a las reglas procesales establecidas para el arbitraje independiente",* en cuanto no fueran incompatibles con éste[224]. Como lo explicó el Consejo de Estado, "*la diferencia entre uno y otro era más formal que sustancial, en cuanto que, en materia de procedimiento a aplicar, las dos [modalidades] quedaron sujetas a las mismas normas de sustanciación y de decisión del proceso*"[225]. El alto tribunal también aclaró lo siguiente:

> *"Por manera que las diferencias entre uno y otro arbitramento radicaban tan solo en cuanto a tarifas del centro de arbitraje, las listas de los árbitros y el reglamento prearbitral, esto último en razón de la vinculación a un centro de arbitraje para su administración (artículos 93 a 95 de la ley 23 de 1991), toda vez que, como ya se indicó, el trámite del proceso debía desarrollarse en forma idéntica, esto es, conforme a las reglas establecidas en la ley 23 de 1991 y las del decreto-ley 2279 de 1989; inclusive, las normas sobre número de árbitros, forma de designación, régimen de impedimentos e instalación del Tribunal Arbitral, eran comunes para el arbitramento independiente y el institucional (artículos 95 y ss. de la ley 23 de 1991).*
> *(…)*
> *En consecuencia, en la época en que fue celebrado el acuerdo arbitral en cuestión, dado el régimen de procedimiento que el propio legislador dispuso, tanto para el arbitramento institucional como para el independiente, es claro que las partes no tenían libertad ni autorización para pactar las reglas con base en las cuales debía tramitarse el proceso"*[226]. (Resaltado fuera de texto).

Posteriormente, el Congreso de la República aprobó la Ley 446 de 1998, norma que mantiene plena vigencia, en la cual se reconocieron tres (3)

---

223 Artículo 90 de la Ley 23 de 1991, que modificó el decreto-ley 2279 de 1989.

224 Ley 23 de 1991, artículo 92. Los artículos 96 y siguientes de la ley consagraban el procedimiento a aplicar para el llamado arbitraje independiente.

225 Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 1º de agosto de 2002, rad. 11001-03-25-000-2001-0046-01(21041), ELECTRIFICADORA DEL ATLANTICO S.A. E.S.P., vs. TERMORIO S.A. E.S.P., MP. Germán Rodríguez Villamizar.

226 Ídem.

modalidades de arbitraje según la mayor o menor discrecionalidad de las partes para fijar las reglas de procedimiento[227].

- En primer lugar se encuentra el arbitraje independiente, definido como "*aquel en que las partes acuerdan autónomamente las reglas de procedimiento aplicables a la solución de su conflicto*". Desde esta perspectiva, son los sujetos involucrados en la controversia quienes trazan directamente el camino a seguir para poner fin a una disputa.

- En segundo lugar se encuentra el arbitraje institucional, es decir, "*aquel en el que las partes se someten a un procedimiento establecido por el Centro de Arbitraje*", al que han decidido acudir para superar sus diferencias. En estos eventos el señalamiento de las reglas procesales corresponde a la institución autorizada en la que se tramitará el litigio, pues así lo han dispuesto libremente las partes.

- En tercer lugar se encuentra el arbitraje legal, "*cuando a falta de dicho acuerdo [sobre las reglas de procedimiento], el arbitraje se realice conforme a las disposiciones legales*". Al respecto, el artículo 116 de la Ley 446 de 1998 consagra una norma supletoria cuando se omite hacer referencia a las reglas procesales, de manera que "*si las partes no determinaren las reglas de procedimiento aplicables en la resolución de su conflicto, se entenderá que el arbitraje es legal*".

8.- La adopción de estas tres clases de arbitramento, que en el caso del arbitraje independiente e institucional autorizan a las partes o al respectivo centro de arbitraje a definir sus propias reglas de procedimiento, se refleja como expresión legítima de la potestad de configuración de Legislador en esa materia.

Sin embargo, no puede perderse de vista que el Legislador debe adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar los derechos fundamentales y en particular el respeto de las garantías mínimas al debido proceso en desarrollo de las actuaciones arbitrales, porque "*de nada sirve la inclusión de mecanismos de solución de litigios, adicionales y alternativos al sistema ordinario contemplado en la legislación, si su aplicación se traduce en el desconocimiento de derechos constitucionales fundamentales*"[228].

Son reiterados los pronunciamientos de esta Corporación en los cuales se advierte sobre la necesidad de garantizar unos elementos mínimos del debido proceso y el deber de respetar los derechos fundamentales en

---

227 Artículo 112. Clases. El artículo 90 de la Ley 23 de 1991, quedará así: "Artículo 90. El arbitraje podrá ser independiente, institucional o legal. El arbitraje independiente es aquel en que las partes acuerdan autónomamente las reglas de procedimiento aplicables en la solución de su conflicto, institucional, aquel en el que las partes se someten a un procedimiento establecido por el centro de arbitraje; y, legal, cuando a falta de dicho acuerdo, el arbitraje se realice conforme a las disposiciones legales vigentes".

228 Ídem.

desarrollo de actuaciones arbitrales[229]. En este sentido, es importante recordar que el artículo 13-3 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia dispone que, *"tratándose de arbitraje, las leyes especiales de cada materia establecerán las reglas del proceso, sin perjuicio de que los particulares puedan acordarlas".* Al examinar el alcance de esa norma, en la sentencia C-037 de 1996, la Corte advirtió lo siguiente:

> "*En cuanto al ejercicio de la administración de justicia por los particulares, cabe señalar que el referido artículo 116 constitucional prevé la posibilidad de encargarlos para cumplir esa labor en la condición de conciliadores o la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, tal como lo dispone el artículo bajo revisión. Resta agregar que en estas situaciones, los particulares, en aquellos casos no previstos por el legislador, pueden fijar sus propias reglas para el ejercicio de su labor de impartir justicia, siempre y cuando se ajusten a los parámetros establecidos en la Constitución y en la ley*". (Resaltado fuera de texto).

9.- En este orden de ideas, la Corte considera que la facultad de los particulares para fijar sus reglas procesales en el trámite del arbitramento no es absoluta, sino que, por el contrario, tiene como límites las características que se derivan del respeto de los derechos fundamentales y en concreto la observancia de los postulados mínimos del debido proceso. Sólo de esta manera se hace compatible el principio de voluntariedad con la dimensión procesal que es propia del arbitramento.

Significa lo anterior que aún cuando el Legislador no puede adoptar una regulación procesal que haga inoperante el principio de voluntariedad (en especial para los arbitrajes independiente e institucional), sí tiene el deber de exigir la observancia de las garantías mínimas del debido proceso. Del mismo modo, en virtud de la naturaleza procesal del arbitramento, los particulares tampoco pueden renunciar al deber de resolver sus disputas en el marco de un trámite que garantice los parámetros mínimos del debido proceso.

De acuerdo con las consideraciones expuestas la Corte concluye que la norma objeto de examen, la cual debe entenderse referida al arbitraje ordinario, se ajusta a la Constitución cuando señala que en los asuntos sometidos a arbitraje en los que no sea parte el Estado o alguna de sus entidades, los particulares puedan "*acordar las reglas de procedimiento a seguir, directamente o por referencia a la de un Centro de Arbitraje, respetando, en todo caso, los principios constitucionales que integran el debido proceso*". Esta regulación se sitúa en el margen de configuración que tiene el Legislador en la materia, se ajusta a los lineamientos del artículo 116 de la Constitución, y se limita a insistir en la necesidad de salvaguardar el debido proceso en las actuaciones arbitrales.

Sin embargo, para armonizar la naturaleza voluntaria del arbitraje con sus implicaciones como institución de orden procesal, cuando las partes –

---

[229] Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-244 de 2007, SU-174 de 2007, T-800 de 2004, C-330 de 2000, C-163 de 1999, C-037 de 1996 y C-426 de 1994, entre otros.

particulares- deciden fijar autónomamente las reglas de procedimiento (arbitraje institucional o independiente), es necesario condicionar la exequibilidad de la norma en el entendido de que las partes también deben respetar lo dispuesto por las leyes especiales que regulen los procedimientos arbitrales. De lo contrario, podría suponerse que el Congreso ha renunciado a la atribución constitucional de regular la materia, cuando, como ya ha sido explicado, el artículo 116 de la Constitución advierte los árbitros sólo podrán administrar justicia "*en los términos que fije la ley*".

10.- De otra parte, la referencia que hace la norma, en el sentido de que la facultad de auto regulación procesal se restringe al arbitraje "*en el que no sea parte el Estado o alguna de sus entidades*", tampoco se refleja como contraria a la Constitución. En este punto son igualmente válidas las consideraciones expuestas sobre la potestad de configuración del Legislador. Además, la Corte estima razonable, en virtud de los intereses públicos que se involucran cuando una de las partes en conflicto es el Estado o una de sus entidades, que el Legislador haya decidido reservarse la potestad de señalar directamente los lineamientos procesales que deben seguirse para dirimir este tipo de controversias, y por el contrario permita mayor flexibilidad cuando sólo se debaten cuestiones de naturaleza privada.

En este orden de ideas, la norma examinada es exequible al prohibir que las partes fijen autónomamente las reglas de procedimiento arbitral cuando una de ellas sea el Estado. Del mismo modo, es constitucional que en los conflictos exclusivamente entre particulares éstos fijen directamente las reglas de procedimiento, pero siempre y cuando se entienda que las partes también deben respetar lo dispuesto en las leyes especiales que regulan los procedimientos arbitrales.

Por lo demás, la Corte recuerda que los laudos arbitrales se asimilan a sentencias judiciales, lo cual implica que también son susceptibles de ser impugnados a través de la acción de tutela, por supuesto bajo las reglas de procedencia excepcional que ha fijado la jurisprudencia de esta Corporación[230].

5.7. Análisis de constitucionalidad del Artículo 7°:

"**Artículo 7°. El artículo 16 de la Ley 270 de 1996, quedará así:**

Artículo 16. Salas. La Corte Suprema de Justicia cumplirá sus funciones por medio de cinco salas, integradas así: La Sala Plena, por todos los Magistrados de la Corporación; la Sala de Gobierno, integrada por el Presidente, el Vicepresidente y los Presidentes de cada una de las Salas especializadas; la Sala de Casación Civil y Agraria, integrada por siete

230 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias SU-600 de 1999, T-192 de 2004, T-920 de 2004 y SU-174 de 2007, entre otras.

Magistrados; la Sala de Casación Laboral, integrada por siete Magistrados y la Sala de Casación Penal, integrada por nueve Magistrados.

La Sala Especializada podrá disponer la integración de Salas de Decisión para asumir el conocimiento de los asuntos a cargo de la Corporación o de sus diferentes Salas, cuando a su juicio se requiera adelantar un programa de descongestión.

Las Salas de Casación Civil y Agraria Laboral y Penal, actuarán según su especialidad como Tribunal de Casación, pudiendo seleccionar las sentencias objeto de su pronunciamiento, para los fines de unificación de la jurisprudencia, protección de los derechos constitucionales fundamentales y control de legalidad de los fallos. También conocerán de los conflictos de competencia que, en el ámbito de sus especialidades, se susciten entre las Salas de un mismo tribunal, o entre Tribunales, o entre estos y juzgados de otro distrito, o entre juzgados de diferentes distritos".

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Expone que con la reforma del artículo 16 de la Ley 270 de 1996 se busca corregir un elemento de rigidez en el funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia, para hacer frente a los problemas de congestión.

Agrega que la reforma al inciso tercero está orientada a lograr la unificación de la jurisprudencia, la protección de los derechos constitucionales fundamentales y el control de legalidad de los fallos. A su juicio, con la creación de la posibilidad de selección de sentencias por parte de las salas de la Corte Suprema de Justicia, se pretende "*acabar con la interposición de lo que, en determinados contextos, se denomina la casación inútil, es decir, el recurso cuya resolución no contribuye al logro de los fines indicados*".

Hace alusión a algunas consideraciones doctrinales en relación con la conveniencia de contar con mecanismos que permitan inadmitir recursos carentes de sentido, que sean producto de la voluntad gratuita de pleitear por el placer de litigar, como mecanismo válido para contribuir a la superación de situaciones de congestión judicial.

Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal

En cuanto a la unificación la jurisprudencia, la protección de los derechos fundamentales y el ejercicio del control de legalidad de los fallos, como fines del recurso de casación, de conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 7º. del proyecto, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal considera que resultan contrarios a la Constitución, por cuanto la función pública de administrar justicia tiene como propósito la tutela efectiva de los derechos de los ciudadanos y no los fines señalados en la norma cuestionada.

El Instituto hace referencia a lo dicho por la Corte en la sentencia C-426 de 2002, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva. Agrega

que "*el control puro de legalidad de los fallos se acompasa con el Juez del Estado de Derecho en su concepción pura, justa y totalitaria. Corresponde a la defensa de la ley, sin tener en cuenta que ella, con la Constitución Política, son instrumento de garantía de los derechos de los ciudadanos*".

Manifiesta que la adopción de un modelo de Estado social de derecho a partir de la Constitución de 1991, generó severas repercusiones incluso en lo que concierne a la función de administración de justicia y al correlativo derecho de acceso a la justicia, entre las cuales alude a la superación del principio de legalidad, con el consecuente abandono de la concepción formalista de la administración de justicia vinculada al simple propósito del respeto a la legalidad, el cual viene a ser sustituido por una concepción más amplia y garantista, en la cual la justicia propende por el efectivo amparo de los derechos de los asociados. Hace alusión a lo dicho sobre el particular por la Corte en la sentencia C-1064 de 2001, así como a lo expuesto por diferentes tratadistas en relación con la realización judicial del derecho orientada a garantizar los derechos de los ciudadanos.

En relación con el recurso de casación, manifiesta que antes de la revolución francesa lo que perseguía era mantener la voluntad del monarca, pero a partir de la aludida revolución la finalidad de la casación consiste en controlar el poder judicial para que no contravenga lo establecido en la ley.

Aludiendo a la situación actual señala que "*la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la constitucionalidad del recurso de casación regulado en el Código de Procedimiento Civil y ha determinado que la regulación legal que establece dicho ordenamiento es ajustada a la Carta en la medida en que ésta dispone que la Corte Suprema de Justicia tenga la función de Tribunal de Casación*". Advierte que en esta ocasión es necesario examinar nuevamente dicha posición, "*en la medida en que lo que hace el legislador a través de la ley estatutaria de administración de justicia es establecer el propósito general que debe tener dicho recurso y lo hace no sólo para la jurisdicción ordinaria sino para la jurisdicción de lo contencioso administrativo*".

Precisa que de lo que se trata es de establecer si el propósito del recurso de casación determinado en la ley estatutaria de la administración de justicia es adecuado a la concepción que la Constitución Política tiene de la administración de justicia. Tal examen, asegura, no ha sido realizado aún por la Corte y corresponde llevarlo a cabo ahora que el proyecto de ley examinado señala para el recurso de casación propósitos diferentes de aquellos que tradicionalmente contenían los códigos de procedimiento de la justicia ordinaria, que se inspiraban en el modelo propio del derecho francés. Hace alusión a la concepción del recurso de casación en la legislación y en la doctrina españolas, que lo conciben

como un instrumento de garantía de los derechos constitucionales y legales de los ciudadanos.

Se refiere a lo dicho por la Corte en las sentencias C-1046 de 2001 y C-596 de 2000 en relación con la finalidad de la casación para señalar que "*si realmente se concibe que el fin de la administración de justicia es lograr una justicia material, efectiva y concreta no puede seguir sosteniéndose que exista un interés supremo en el respeto de la norma jurídica y que ese respeto a la norma jurídica sea simplemente formal*". Así, señala que las consideraciones de la Corte sobre el objeto del recurso han de ser materia de profunda revisión.

En cuanto al segundo de los propósitos de la casación enunciados en el artículo 7º. del proyecto, consistente en la "*protección de los derechos constitucionales fundamentales*", opina que atenta contra el propósito esencial de la administración de justicia, el cual debe ser logrado a través de cualquier recurso judicial y consiste en la protección de los derechos constitucionales y legales de los ciudadanos, lo cual implica que la limitación contenida en la norma resulta inconstitucional.

Señala que "*si el legislador ha considerado que la casación debe tener por objeto la protección de derechos de los ciudadanos, la Corte Constitucional no puede estimar qué finalidad va en contravía de los preceptos constitucionales. Lo único que va en contravía es que se establezca como límite a este recurso la protección de un solo tipo de derechos: los constitucionales de naturaleza fundamental*".

Haciendo alusión a la ley de enjuiciamiento civil española, dice que en la misma dicho recurso procede contra providencias dictadas para la tutela de los derechos constitucionales fundamentales, cuya limitación puede en consecuencia justificarse, pero que no ocurre otro tanto en nuestra legislación, en la que el recurso de casación procede en relación con sentencias proferidas por la justicia ordinaria y, ahora, por la justicia contenciosa, en las que las que la materia del debate está constituida por los derechos otorgados a los ciudadanos por la Constitución y por la ley.

Sobre el tercer propósito de la casación, manifiesta que el control "*en abstracto*" de una sentencia judicial no resulta acorde con la Constitución, por cuanto contradice el propósito de la función judicial, que no puede limitarse a contrastar el fallo con las normas legales y hacerlo sin garantizar mediante tal ejercicio los derechos de los ciudadanos.

Considera que "*la Corte Suprema de Justicia debe continuar manteniendo su carácter de tribunal de casación, pero dicha noción no puede concebirse como la concibe la Corte Constitucional, dentro de la noción de un recurso extraordinario en el cual el interés del ciudadano simplemente constituye una especie de pretexto para que el Estado pueda controlar el respeto de las normas jurídicas*".

Intervención de Pedro Pablo Camargo

El ciudadano Pedro Pablo Camargo manifiesta, en relación con el mismo inciso tercero del artículo 7º. del proyecto, que "*la pretendida selección de sentencias objeto de su pronunciamiento, para los fines de unificación de la jurisprudencia, viola el Art. 230 de la Constitución Política, que prohíbe la jurisprudencia obligatoria de los tribunales como fuente de derecho, pues Colombia, a diferencia del sistema inglés del common law, su sistema legal se basa en la codificación escrita y no en el precedente judicial. El Art. 230 de la Carta excluye la jurisprudencia obligatoria de los tribunales, excepto la jurisprudencia obligatoria de la Corte Constitucional, por expreso mandato del Art. 243 de la Constitución: "Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional" (Art. 43 de la Ley 270 de 1996).*

Agrega que tampoco el artículo 235 Superior confiere a la Corte Suprema de Justicia el control de constitucionalidad de los fallos, control que corresponde a los jueces y tribunales al decidir en segunda instancia en relación con los recursos de apelación, así como a la Corte Constitucional cuando revisa eventualmente los fallos de tutela. Añade que sólo el Constituyente puede conferir semejante atribución a la Corte Suprema de Justicia.

Concepto del Procurador General de la Nación

Solicita declarar la exequibilidad del artículo 7 del proyecto de ley estatutaria. En este sentido, considera que la norma desarrolla el mandato superior que difiere a la ley la facultad para que los organismos judiciales actúen mediante salas y secciones, a las que ésta debe señalar sus funciones y organización interna.

Consideraciones de la Corte

1.- De manera previa debe indicarse que el artículo 7º del proyecto reproduce el artículo 16 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en dos aspectos concretos: (i) en el inciso primero, referido a la integración de la Corte Suprema de Justicia, y (ii) en el inciso tercero, en lo que corresponde a que las Salas Especializadas actuarán como Tribunal de Casación y conocerán de los conflictos de competencia allí señalados. Sobre tales aspectos la Corte reitera la argumentación expuesta en la sentencia C-037 de 1996, donde precisó lo siguiente:

> *"La norma en comento determina el número y las funciones de las diferentes salas que componen la Corte Suprema de Justicia. Como se señaló para el caso del artículo anterior, esta facultad del legislador encuentra respaldo constitucional específico en el artículo 234 superior, el cual dispone que la ley "dividirá a la Corte en salas, señalará a cada una de ellas los asuntos que deba conocer separadamente y determinará aquellos en que deba intervenir la*

> *Corte en pleno". Así, pues, resulta jurídicamente válido el que la norma bajo revisión hubiese dividido a la citada Corporación en cinco salas (Plena, de Gobierno, de Casación Civil y Agraria, de Casación Laboral y de Casación Penal), hubiese determinado igualmente el número de magistrados que integran cada una de ellas y hubiese también definido que las tres últimas actuarán, dentro del ámbito de su competencia y de su especialidad, como tribunal de casación (Art. 235-1 C.P.)".*

Según el artículo 234 de la Constitución corresponde al legislador dividir la Corte Suprema de Justicia en salas y señalar los asuntos que deba conocer separadamente o en pleno[231]. En esa medida, la norma bajo examen será declarada exequible en los puntos referentes a la integración de la Corte Suprema de Justicia, la competencia como tribunal de casación según su especialidad y el conocimiento de los conflictos de competencia en el ámbito de sus especialidades.

2.- Sin embargo, en el artículo se agrega "*ex novo*" el inciso segundo, referido a la potestad que otorga el proyecto de ley estatutaria a las Salas Especializadas para asumir el conocimiento "*de los asuntos a cargo de la Corporación y de sus diferentes Salas*", a fin de disponer la integración de Salas de Decisión, como mecanismo encaminado a superar los problemas de congestión judicial.

Así mismo, el inciso tercero del artículo confiere a las Salas de Casación Civil y Agraria, Laboral y Penal de la Corte Suprema de Justicia, la potestad de *"seleccionar las sentencias objeto de su pronunciamiento, para los fines de unificación de la jurisprudencia, protección de los derechos constitucionales fundamentales y control de legalidad de los fallos"*.

3.- Para la Corte, el inciso segundo del artículo está referido a los asuntos propios de la jurisdicción ordinaria que atraviesan problemas de congestión judicial y por lo mismo necesitan medias de choque como las propuestas en la norma. De esta manera, pretende atribuir a las Salas Especializadas la facultad de integrar Salas de Decisión para conocer de

---

231 De la sentencia C-037 de 1996, también puede apreciarse: *"Artículo 18. Conflictos de competencia. Los conflictos de competencia que se susciten entre autoridades de la jurisdicción ordinaria que tengan distinta especialidad jurisdiccional y que pertenezcan a distintos distritos, serán resueltos por la Corte Suprema de Justicia en la respectiva Sala de Casación que de acuerdo con la ley tenga el carácter de superior funcional de las autoridades en conflicto, y en cualquier otro evento por la Sala Plena de la Corporación. Los conflictos de la misma naturaleza que se presenten entre autoridades de igual o diferente categoría y pertenecientes al mismo Distrito, serán resueltos por el mismo Tribunal Superior por conducto de las Salas Mixtas integradas del modo que señale el reglamento interno de la Corporación".... CONSIDERACIONES DE LA CORTE. Esta norma no merece reparo constitucional alguno, pues respeta el orden y los grados que deben existir en la jurisdicción ordinaria para la resolución de los conflictos de competencia. No sobra, sin embargo, aclararle al ciudadano interviniente que esta disposición en nada vulnera el numeral 6o del artículo 256 superior, pues no puede confundirse la facultad para resolver conflictos de competencia que ocurran entre distintas jurisdicciones, asunto propio del resorte del Consejo Superior de la Judicatura, con la atribución de dirimir este tipo de problemas cuando se susciten entre organismos o entidades de la misma jurisdicción, materia esta que le compete solucionar al respectivo superior jerárquico. Al tratar la presente disposición del referido evento y no del que considera vulnerado el ciudadano interesado, habrá de declararse la exequibilidad del artículo".*

los asuntos propios de la jurisdicción ordinaria cuando se requiera adelantar programas de descongestión.

Cabe precisar que las Salas de Decisión no son diferentes a unas salas transitorias de casación, para efecto de la descongestión judicial, creadas para conocer de los asuntos a cargo de las salas especializadas, a las que además se les asigna la competencia para conocer de los asuntos a cargo de la Corporación, pero sin que se haya definido de qué manera.

La Corte considera que esta norma resulta contraria a la Constitución y por lo tanto debe ser declarada inexequible, toda vez que desconoce la cláusula de reserva de ley prevista en el artículo 234 Superior, no porque el Legislador no puede autorizar la creación de salas de decisión, sino porque en este aspecto omitió fijar los parámetros mínimos para su funcionamiento y estructura. Dice la norma:

> *"Artículo 234.- La Corte Suprema de Justicia es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria y se compondrá del número impar de magistrados que determine la ley. Ésta dividirá la Corte en salas, señalará a cada una de ellas los asuntos que deba conocer separadamente y determinará aquellos en que deba intervenir la Corte en pleno".*

La exigencia de una ley constituye una garantía para los ciudadanos, pues tienen un mínimo de seguridad y confianza al saber que son sus representantes quienes fijarán la estructura básica de la administración de justicia, y por esa vía señalarán cuáles son las autoridades competentes para resolver sus disputas judiciales.

El aludido precepto constitucional confiere a la ley la facultad de dividir a la Corte Suprema de Justicia en salas o secciones para definir su estructura básica y la determinación de los asuntos que cada sala deba conocer separadamente, así como los que habrán de ser abordados en pleno. En esa medida, la regulación de orden legal no puede consistir en la simple delegación a otra autoridad para que determine en forma completamente discrecional y autónoma la estructura o la conformación de Salas de decisión, sino que debe ser definida en sus elementos centrales directamente por el Congreso de la República.

Ahora bien, en virtud de la cláusula de reserva de ley, la autorización para crear Salas de Decisión exige, cuando menos, (i) que sea la ley quien fije directamente los parámetros objetivos mínimos en cuanto a su funcionamiento y (ii) que no se altere la estructura básica de la Corte Suprema de Justicia. En otras palabras, para avalar la creación de Salas de Decisión es menester que la ley defina los elementos básicos de su estructura y funcionamiento (número de integrantes, funciones, etc.), cosa que no ocurrió en el caso de la norma bajo examen. De otro modo el Congreso estaría renunciando a una misión asignada directamente por el Constituyente.

En ese diseño bien puede haber una concurrencia entre la ley estatutaria y la ley ordinaria, de manera que la primera fije la estructura nuclear de la Corte Suprema en asuntos centrales como el número de magistrados, la división en salas o las atribuciones de la sala plena, mientras que una ley ordinaria puede regular otro tipo de materias que no implican afectar esa estructura básica. Al respecto, en la Sentencia C-162 de 1999, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte explicó por qué debe hacerse una interpretación restrictiva de la cláusula de reserva de ley estatutaria en lo referente a la administración de justicia[232]. Dijo entonces:

> *"4. La regulación de la administración de justicia, en los términos del artículo 152-b de la C.P., pertenece al ámbito de reserva de la ley estatutaria, cuyo procedimiento agravado de aprobación, modificación o derogación es el señalado en el artículo 153 de la Carta. En estricto rigor, si a través del procedimiento ordinario el legislador regula una materia atinente a la ley estatutaria respectiva, se impone en su caso la declaración de inconstitucionalidad, no por haber quebrantado dicha ley, sino, ante todo, por haber quebrantado por omisión el procedimiento previsto en el artículo 153 de la Constitución.*
>
> *Sin embargo, la reserva de ley estatutaria no significa que ésta pueda libremente configurar la materia que constituye su ámbito. En la Constitución se han establecido principios y reglas que el legislador estatutario no puede soslayar, máxime cuando ellos definen el marco dentro del cual se ejercita la actuación legislativa. A la regulación de la rama judicial, para no ir más lejos, la Constitución dedica el entero título VIII. De otro lado, la renuncia al principio de la mayoría simple que comporta el procedimiento de adopción de las leyes estatutarias, sumado a la necesidad de impedir la petrificación de un determinado régimen normativo, favorecen una interpretación restrictiva del alcance de las competencias del legislador estatutario, las que comprenden todos los aspectos de una materia que tengan connotación estructural o que revistan decisiva importancia funcional"* [233].

El anterior pronunciamiento debe ser interpretado de la mano de otras decisiones de esta Corporación, como la sentencias C-1233 de 2005, C-126 de 2006 y C-180 de 2006, en las cuales se precisa que no cualquier modificación o reforma de códigos o leyes ordinarias referentes a la administración de justicia está sometida al rigor del trámite propio de las leyes estatutarias. En dichas sentencias, por ejemplo, la Corte avaló la constitucionalidad del artículo 3 de la Ley 954 de 2004, que suprimió el recurso extraordinario de súplica en la jurisdicción contencioso administrativa y creó salas transitorias de decisión para resolver los recursos que estuvieran pendientes[234], pues consideró que "*el Congreso*

---

232 En aquella sentencia la Corte declaró parcialmente inexequible una norma de una ley ordinaria que pretendía modificar una norma estatutaria, al autorizar al Consejo Superior de la Judicatura para crear secciones especiales transitorias en el Consejo de Estado. La Corte recordó que la reserva de ley –en ese caso estatutaria- se mantiene incólume incluso cuando lo que se pretende es autorizar la creación de salas transitorias con miras a superar problemas de congestión judicial.

233 En el mismo sentido pueden consultarse las Sentencias C-055 de 1996, C-162 de 1999, C-662 de 2000, C-836 de 2002 y C-319 de 2006, entre otras.

234 Ley 954 de 2005. *"Artículo 3°. Salas especiales transitorias de decisión. Adiciónase un artículo nuevo transitorio en la sección segunda, del capítulo tercero, del título XXXIII, del libro Cuarto del Código Contencioso Administrativo, referente al recurso de súplica, el cual quedará así:*

podía perfectamente expedir una ley ordinaria para modificar otra de la misma naturaleza, o para derogar disposiciones del Código Contencioso Administrativo, proferido por medio de una ley de la misma categoría"[235].

Así las cosas, por desconocimiento de la reserva de ley (art.234 CP), la Corte declarará la inexequibilidad del inciso segundo del artículo 7º del proyecto, en cuanto autoriza a las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia para crear Salas de Decisión encargadas de resolver los asuntos propios de la jurisdicción ordinaria que atraviesan problemas de represamiento y congestión judicial.

4.- Respecto al inciso tercero del artículo, que atribuye a las Salas de Casación de la Corte Suprema de Justicia la facultad de *"seleccionar las sentencias objeto de su pronunciamiento para los fines de unificación de la jurisprudencia, protección de los derechos constitucionales fundamentales y control de legalidad de los fallos"*, son necesarias algunas consideraciones adicionales para evaluar la constitucionalidad de la norma. Veamos.

Al tenor de los artículos 234 y 235-1 de la Constitución Política, la Corte Suprema de Justicia *"es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria"* y su atribución principal consiste en *"actuar como tribunal de casación"*. Sobre esta última norma, desde sus primeras sentencias la Corte ha explicado que la casación no involucra un concepto vacío o neutro, sino que se trata de un instituto cuya naturaleza no puede ser alterada de manera antojadiza por el Legislador. Al respecto ha señalado:

> *"Obviamente, el examen de esta última disposición (se refiere al art. 235-1 C.P.) admite que el Constituyente al señalar la función de la Corte Suprema de Justicia no incorporó un concepto vacío, neutro o abierto que pudiera ser colmado por la legislación o por la jurisprudencia o al que se le pudiesen atribuir notas, ingredientes o elementos de naturaleza diferente a las que integran dicho instituto, de tal manera que se alteraran completamente sus características, como por ejemplo convirtiéndose en recurso ordinario u otra instancia, o que pudiese ser adelantado de oficio; por el contrario, en juicio de la Corte Constitucional, si el Constituyente incorpora dicha noción, debe*

Artículo Transitorio. Salas Especiales Transitorias de Decisión. Créanse en el Consejo de Estado Salas Especiales Transitorias de Decisión, encargadas de decidir los recursos extraordinarios de súplica que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, tengan proferido el respectivo auto admisorio. Estas Salas estarán conformadas por cuatro Magistrados de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, pertenecientes a cada una de las Secciones que integran dicha Sala, con excepción de la Sección que profirió la providencia impugnada. Su integración y funcionamiento se hará de conformidad con lo que al respecto establezca el Reglamento que para el efecto expida el Consejo, y el fallo se adoptará dentro de los términos previstos en el mismo".

235 Corte Constitucional, Sentencia C-126 de 2006, MP. Alfredo Beltrán Sierra. En el mismo sentido, en la Sentencia C-180 de 2006, MP. Jaime Araújo Rentería, la Corte señaló:
"Se observa que la norma demandada no regula la estructura de la administración de justicia ni los principios generales para su funcionamiento y sólo suprime el recurso extraordinario de súplica previsto en el Art. 194 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el Art. 57 de la Ley 446 de 1998, lo cual es materia propia de la ley ordinaria, conforme a lo dispuesto en el Art. 150, Num. 2, de la Constitución, en virtud del cual al Congreso de la República por medio de leyes corresponde expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones".

> *interpretarse que quiere que el legislador con sus regulaciones no altere de modo sustancial las nociones esenciales y básicas que integran dicho instituto, como las que acaban de reseñarse"*[236]*".* (Resaltado fuera de texto).

Así mismo, en la sentencia C-1065 de 2000, MP. Alejandro Martínez Caballero, la Corte precisó:

> *"El rango constitucional de la casación implica igualmente que el legislador no tiene plena libertad para organizar el alcance de este recurso. La casación no es un concepto vacío sino que tiene un contenido esencial, que goza de protección constitucional, por lo cual el legislador no puede regular de cualquier manera las funciones de la Corte Suprema como tribunal de casación".*

Estos argumentos fueron retomados en la sentencia C-252 de 2001, MP. Carlos Gaviria Díaz, en cuya oportunidad la Corte insistió que "*sería absurdo pensar que el Constituyente al instituir a la Corte Suprema de Justicia como tribunal de casación, no tenía una noción clara y comprensible de dicha figura jurídica o de su estructura y contenido".*

De esta forma, en cuanto a la competencia de la Corte Suprema de Justicia para actuar como Tribunal de Casación, el Constituyente estableció unos contornos esenciales que es necesario precisar para determinar si la regulación que propone la norma bajo examen se ajusta a dichas características, o si por el contrario supone una configuración extraña a la naturaleza y fines inherentes a esta figura que excede la facultad de regulación del Congreso en esta materia.

5.- En cuanto a la naturaleza de la institución jurídica de la casación, la Corte ya ha tenido oportunidad de explicar no sólo su evolución histórica sino su desarrollo normativo y jurisprudencial[237].

Los orígenes remotos de la casación se hallan en el derecho romano, donde "*se encuentra el fenómeno que constituye la base de todo el instituto de la casación y constituye el germen de ella, que es la extensión del concepto de nulidad a los casos más graves de iniustitia proveniente de errores de derecho particularmente graves*"[238]. No obstante, el verdadero origen de la casación como instituto jurídico procesal, "*debe buscarse en Francia, y concretamente en la obra legislativa de la revolución, que asignó nuevos cometidos y dio nuevos alientos de expansión vital a un instituto que ya existía bajo l'ancien régime*"[239]. En este mismo sentido, la doctrina nacional reconoce que la

---

236 Corte Constitucional, Sentencia C-586 de 1992, MP. Fabio Morón Díaz. Reiterada, entre otras, en las Sentencias C-214 de 1994, C-140 de 1995 y C-252 de 2001.

237 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-586 de 1992, C-140 de 1995, C-596 de 2000, C-252 de 2001, C-668 de 2001, C-1046 de 2001, C-998 de 2004 y C-590 de 2005, entre otras.

238 Piero Calamndrei, *Casación Civil*. Trad. Santiago Sentís Melendo y Mariano Ayerra Redín. Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1959, p.23.

239 Ídem, p.30.

cuna de la casación está en Francia, de donde se extendió por la mayoría de Europa y luego a la mayoría de países de América[240].

La Casación surgió en la Revolución Francesa como un mecanismo de cautela ante la desconfianza del Parlamento en los jueces (pre-revolucionarios), cuyo objetivo central era entonces asegurar el respeto del juez a la ley así como su aplicación igualitaria. La jurisprudencia de esta Corporación ha explicado esas características en los siguientes términos:

> *"Desde sus orígenes, que, no obstante algunas instituciones precedentes en el antiguo régimen, se remontan a la Revolución Francesa, la casación se concibió como un ámbito de defensa de la legalidad en virtud del cual se superan las violaciones de la ley contenidas en las sentencias de mérito. En razón de ello, el recurso de casación se asumió como una institución emblemática de la modernidad política y, además, adquirió una impronta garantista. Dos situaciones explican el carácter con el que surgió el recurso extraordinario de casación. Por una parte, el giro que se presentó en la formulación del derecho positivo, pues por tal dejó de considerarse la manifestación de la sola voluntad del soberano y en su lugar se tomó, de la mano del contractualismo clásico y fundamentalmente de Rousseau, como la expresión de la voluntad general del pueblo. Y, por otra parte, la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, que, de proclama revolucionaria, pasó luego a convertirse en un derecho expresamente reconocido en la Declaración de 1789*[241]. *En este contexto, cuando a través de la casación se controlaba que las sentencias proferidas por los jueces fuesen respetuosas de la ley, lo que se hacía era estructurar y dinamizar un instrumento normativo que permitía reforzar esa concepción de la ley y su aplicación igualitaria. En efecto, aún hoy, cuando se casa una sentencia judicial se hace primar la voluntad general expresada en la ley sobre la voluntad individual del juez y se le asegura al ciudadano que esa ley se aplica a todos con sentido igualitario.*
>
> *Desde entonces se ha apostado por la casación como un mecanismo por medio del cual se asegura la sujeción de los jueces a la ley y, por esa vía, se mantiene el efecto vinculante del derecho positivo. De allí que la Corte de Casación se haya consolidado como un órgano de disciplina que asegura la observancia de la ley en la administración de justicia y, por esa vía, como un realizador del principio de igualdad en su aplicación, pues al unificar su interpretación evita decisiones judiciales desarmónicas o incluso contradictorias"*[242]. (Resaltado fuera de texto).

Para el caso Colombiano en particular, su reconocimiento se dio en el artículo 151 de la Constitución de 1886 y se mantuvo en la reforma de 1936, al hacer mención a la Corte Suprema de Justicia como autoridad encargada de "*conocer de los recursos de casación conforme a las leyes*"; en la reforma de 1945 se suprimió la referencia constitucional aunque se mantuvo la regulación legal; y volvió a incluirse a nivel

---

240 Humberto Murcia Ballén, *Recurso de Casación Civil.* Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 4ª edición, 1996, p.103 y ss.

241 Piero Calamandrei, La Casación Civil. Traducción de Santiago Sentís Melendo. Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1945. Tomo I, Volumen II. pág. 15 y ss.

242 Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005, MP. Jaime Córdoba Triviño.

constitucional en la Carta Política de 1991 en los términos anteriormente anotados.

La jurisprudencia ha señalado que la Corte Suprema "*ejerce las mismas funciones que el antiguo Tribunal de Casación, que luego se denominó Corte de Casación (Cour de Cassation), desde sus orígenes en Francia, pues es un órgano judicial de mayor jerarquía dentro del sistema judicial, encargado de asegurar el respeto de la ley y su interpretación uniforme, mediante la resolución del denominado recurso de casación*"[243].

Sin embargo, el hecho de que la casación conserve su estructura nuclear, de ninguna manera significa que como institución jurídica se haya mantenido anclada en el tiempo. De hecho, la casación ha evolucionado notablemente para enfrentar los nuevos retos y realidades que impone el derecho. Así, por ejemplo, en el año 1966 el profesor Álvaro Pérez Vives sostenía al respecto:

> *"La evolución del derecho moderno ha variado el alcance de las finalidades del tribunal de casación. Soberana única antaño, la ley es mirada hoy, cuando menos, con prevención, y los autores se pronuncian contra el fetichismo de la ley escrita (...). En tales circunstancias, la corte de casación ha dejado de estar al servicio de la ley para hacer justicia al derecho"*[244].

Este cambio de percepción del derecho, y particularmente del sentido de la ley ante el reconocimiento de la Constitución como verdadera norma jurídica, ha exigido replantear el alcance de la casación y el papel de la Corte Suprema de Justicia como tribunal de casación. Así lo ha reconocido la propia la Corte Suprema de Justicia:

> *"Desde 1991, por fuerza de la normativización de la Constitución que antes se consideraba como un tema esencialmente político, la interpretación del derecho dejó de ser un problema de mera hermenéutica o de lógica de buena voluntad, razón por la cual hoy en día la ley sólo puede tener sentido en la medida en que sus fórmulas realicen los valores y principios del texto Superior y los tratados internacionales sobre derechos humanos que conforman el bloque de constitucionalidad.*
> *(...)*
> *En ese orden, el recurso de casación debe ser consecuente con esa axiología.*
> *(...)*
> *Por todo lo anterior, el recurso extraordinario de casación no puede ser interpretado sólo desde, por y para las causales, sino también desde sus fines, con lo cual adquiere una axiología mayor vinculada con los propósitos del proceso penal y con el modelo de estado en el que él se inscribe"*[245].

En este orden de ideas, el nuevo paradigma de la casación involucra una lectura de esa institución desde una óptica que comprenda (i) la

---

243 Corte Constitucional, Sentencia C-252 de 2001, MP. Carlos Gaviria Díaz.

244 Álvaro Pérez Vives, *Recurso de Casación en materias civil, penal y del trabajo*. Bogotá, Temis, 1966, p.21-22.

245 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 29 de octubre de 2005, MP. Mauro Solarte Portilla, Casación 24026.

unificación de la jurisprudencia, (ii) la garantía del principio de legalidad en una dimensión amplia, (iii) acompañada de la protección efectiva de los derechos constitucionales bajo el principio de la prevalencia del derecho sustancial. Esa función tripartita de la casación ha sido explicada por la jurisprudencia constitucional en varias oportunidades.

5.1.- En primer lugar, la función de la Corte Suprema de Justicia como tribunal de casación consiste en ejercer el control de legalidad de las sentencias judiciales.

Esta característica implica que el tribunal de casación ejerce un control sobre la sentencia misma, "*para decidir luego si se ajusta o no a lo ordenado por la ley, lo que significa que en la casación se efectúa un control de legalidad sobre los actos del juez para decidir si en ellos se produjo un error in iudicando o un error in procedendo de tal naturaleza que no exista solución distinta a infirmar, destruir, casar, la sentencia impugnada*"[246]. La Corte Constitucional, en la sentencia C-590 de 2005, MP. Jaime Córdoba Triviño, reseñó el alcance del juicio de legalidad en el recurso de casación, en los siguientes términos:

> *"Bien se sabe que los jueces se encuentran sometidos al principio de legalidad y que cada sentencia debe implicar la aplicación de las normas legales generales y abstractas a supuestos fácticos específicos. En este sentido, la sentencia debe ser la concreción de la ley al caso sometido a juzgamiento. No obstante, puede ocurrir que la sentencia, en lugar de constituir un supuesto de aplicación de la ley, resulte violatoria de ella. Frente a este tipo de eventos surge el recurso de casación como un remedio extraordinario contra las violaciones de la ley contenidas en las sentencias de mérito. De allí que el recurso de casación plantee un juicio de legalidad contra la sentencia proferida en un proceso penal.*
>
> *En ese sentido, el recurso de casación constituye un mecanismo extraordinario e interno de control jurisdiccional de la legalidad de los fallos. Se trata de un mecanismo de control, por cuanto a través de él se asegura la sujeción de los fallos judiciales a la ley que los gobierna. Es extraordinario, por cuanto se surte por fuera de las instancias en tanto no plantea una nueva consideración de lo que fue objeto de debate en ellas, sino un juicio de valor contra la sentencia que puso fin al proceso por haberse proferido con violación de la ley. Es interno, por cuanto se surte al interior de cada jurisdicción, siendo el competente para tramitarlo y resolverlo el Tribunal de Casación. Finalmente, implica un juicio de valor que exige la confrontación de la sentencia con la ley".* (Resaltado fuera de texto).

En la sentencia C-998 de 2004, MP. Alvaro Tafur Gálvis, la Corte explicó cómo la jurisprudencia constitucional y de la Corte Suprema de Justicia han dejado en claro que "*la casación no puede en manera alguna considerarse una tercera instancia*[247]", pues constituye un juicio

---

246 Corte Constitucional, Sentencia C-998 de 2004, MP. Álvaro Tafur Gálvis. Ver también la Sentencia C-252 de 2001, MP. Carlos Gaviria Díaz.

247 En este sentido ver entre otras las sentencias C-586/92 M.P. Fabio Morón Díaz, C-1065/00 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-252/01 M.P. Carlos Gaviria Díaz A.V. Manuel José Cepeda Espinosa S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Álvaro Tafur Galvis., C-261/01 M.P. Alfredo Beltrán Sierra C- 668/01 M.P. Clara Inés Vargas Hernández A.V. de los Magistrados Jaime Araujo Rentaría, Manuel José

de legalidad "*en razón de los errores en que se incurra por el sentenciador en la aplicación de la norma de derecho sustancial o de las reglas de procedimiento*"[248]. En la misma dirección, la sentencia C-668 de 2001, MP. Clara Inés Vargas Hernández, puntualizó:

> *"Sobre este particular cabe anotar que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el recurso de casación es un juicio técnico jurídico, de puro derecho sobre la legalidad de la sentencia (errores in iudicando), sobre el proceso en su totalidad o en diversos sectores del mismo (errores in procedendo), y excepcionalmente sobre las bases probatorias que sirvieron de sustentación para dictar la sentencia acusada. De ahí que la casación, como un juicio sobre la sentencia que es, no pueda entenderse como una instancia adicional, ni como potestad ilimitada para revisar el proceso en su totalidad, en sus diversos aspectos fácticos y normativos, sino como una fase extraordinaria, limitada y excepcional del mismo[249]".*

Con todo, el control de legalidad debe concebirse en una dimensión amplia, de modo que involucre la integración de preceptos de orden Superior y, por lo tanto, la protección de los derechos constitucionales que de él se derivan.

5.2.- En segundo lugar, la casación constituye un mecanismo de orden sistémico encaminado a la unificación de jurisprudencia en los asuntos propios de la jurisdicción ordinaria, con lo cual se asegura también la realización del principio de igualdad en la aplicación del derecho. Al respecto la Corte ha sostenido:

> *"Un análisis histórico y normativo muestra que el tribunal de casación no surgió para corregir todos los eventuales errores judiciales sino que su función es, si se quiere, más de orden sistémico, para proteger la coherencia del ordenamiento y la aplicación del derecho objetivo, por lo cual ha sido denominada por algunos sectores de la doctrina y la jurisprudencia como "nomofilaquia"[250]. ¿Qué significa eso? Que para la definición de las controversias judiciales concretas el ordenamiento prevé las instancias, mientras que el papel de la Corte Suprema, como tribunal de casación, es primariamente asegurar la coherencia del ordenamiento legal, gracias a la unificación de los criterios de interpretación de la ley, para de esa manera,*

Cepeda Espinosa y Álvaro Tafur Galvis. En el mismo sentido en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia cabe recordar por ejemplo el Auto, Sala de Casación Civil, 17 de febrero de 1992, expediente 3573, Sentencia de la Sala de Casación Laboral expediente 16747 del 10 de abril de 2002 M.P. ISAURA VARGAS, sentencia de la Sala de Casación Penal Magistrado Ponente Doctor JORGE ENRIQUE VALENCIA M. Aprobado Acta No.79 Santa fe de Bogotá, D.C. julio diecinueve (19) de mil novecientos noventa y cuatro (1994) Sentencia dentro del proceso 17255, Sala de Casación Penal, MAGISTRADO PONENTE ALVARO ORLANDO PEREZ PINZON Aprobado: Acta No.201 Bogotá, D.C. diecinueve (19) de diciembre de dos mil uno (2001). Sentencia del proceso 12442 Sala de Casación Penal Aprobado Acta No. 35 Magistrado Ponente: Dr. FERNANDO E. ARBOLEDA RIPOLL Santa fe de Bogotá, D.C., diez de abril de mil novecientos noventa y siete, Sentencia del proceso 12350, SALA DE CASACION PENAL Magistrado Ponente Dr. JORGE E. CORDOBA POVEDA Aprobado acta No. 50 Santa fe de Bogotá, D.C., catorce (14) de mayo de mil novecientos noventa y siete (1997).

248 Corte Constitucional, Sentencia C-596 de 2000, MP. Antonio Barrera Carbonell.

249 Torres Romero Jorge Enrique y Puyana Mutis Guillermo, Manual del recurso de casación en materia penal. Bogotá.

250 Piero Calamandrei. *La casación civil*. Madrid: Editorial Bibliográfica Argentina, 1945, Tomo II, capítulos II y III, p.4º y ss.

> *lograr la realización del derecho objetivo y asegurar el respeto a los principios de legalidad y de igualdad"*[251].

Cabe reconocer que la función unificadora de la jurisprudencia no está reservada en exclusiva a las cortes de casación, sino que por su naturaleza es inherente a los tribunales supremos y en general de los jueces que tienen asignada una función de órgano de cierre para poner fin a las controversias en su respectiva jurisdicción.

5.3.- Finalmente, en tercer lugar, la casación se concibe con el propósito de garantizar la justicia material y con ello hacer efectivo el principio de prevalencia del derecho sustancial (art.228 CP). Desde esta perspectiva, la casación *"es una institución jurídica destinada a hacer efectivo el derecho material y las garantías fundamentales de las personas que intervienen en un proceso"*[252]. Esta característica ha sido definida por la Corte en los siguientes términos:

> *"En síntesis, con la regulación de la casación, no se trata sólo de preservar el interés privado que cada una de las partes procesales, demanda de la administración de justicia, sino, además, el interés supremo colectivo que tiene el Estado y la comunidad en la conservación, respeto y garantía de la norma jurídica, con el fin de asegurar, conforme al preámbulo de la Constitución un marco de justicia material, efectiva, concreta y comprometida con el anhelo de orden y paz, que le asiste como derecho, a todas las personas"*[253].

Este nuevo enfoque de la casación ha sido reivindicado por otros tribunales constitucionales, como el español, que en sentencia STC-73 de 1990 explicó cómo razones de justicia material hacen de ésta un mecanismo capaz de examinar no sólo cuestiones de técnica sino también adentrarse en el análisis de problemas de orden fáctico:

> *"El recurso de casación fue originariamente concebido, más por razones políticas que jurisdiccionales, como un instrumento procesal de defensa de la Ley y de unificación de los criterios judiciales de interpretación de las normas jurídicas y, en virtud de ello, la introducción de cuestiones de hecho en tal clase de recurso fue inicialmente considerada como una cierta desnaturalización del mismo, que las leyes sólo admitieron de manera muy restrictiva y rígidamente formalista al objeto de reducir al máximo la admisión de dichas cuestiones de hecho.*
>
> *Esta concepción original fue, sin embargo, sometida a un largo y polémico proceso de superación que ha dado paso a la casi unánime doctrina actual que, por razones de justicia material y de la dificultad técnica que plantea la distinción entre el hecho y el Derecho, fuertemente contestada por un importante sector de la ciencia jurídica moderna, considera más conveniente y adecuado dar entrada en la casación, sin los antiguos recelos, a las cuestiones de hecho, si bien ello deba realizarse dentro de las limitaciones*

---

251 Corte Constitucional, Sentencia C-1065 de 2000, MP. Alejandro Martínez Caballero.

252 Corte Constitucional, Sentencias C-998 de 2004, MP. Álvaro Tafur Gálvis. Ver también las Sentencias C-252 de 2001, MP. Carlos Gaviria Díaz, C-586 de 1992, MP. Fabio Morón Díaz, C-1065 de 2000, MP. Alejandro Martínez Caballero.

253 Corte Constitucional, Sentencia C-668 de 2001, MP. Clara Inés Vargas Hernández.

> *que se derivan naturalmente de la condición de recurso extraordinario que caracteriza a la casación, cuyas finalidades nomofiláctica y unificadora, sin perjuicio de la flexibilización que exige su actual concepción (...)".*

El propósito de realización del derecho material también debe ser interpretado en una dimensión amplia, de manera que comprende no sólo la protección de los derechos constitucionales fundamentales, sino todos los derechos y principios reconocidos en el ordenamiento jurídico. De lo contrario, resultaría contradictorio invocar la prevalencia del derecho sustancial haciendo una lectura restrictiva de los derechos objeto de protección por esta vía.

Así las cosas, puede concluirse que la actividad legislativa en la regulación de la figura jurídica de la casación, se encuentra sujeta al diseño instituido por el propio Constituyente en cuanto a las características esenciales que la identifican y distinguen de otro tipo de recursos.

6.- En el asunto bajo examen, al atribuirse a las Salas de Casación de la Corte Suprema la facultad de seleccionar las sentencias objeto de su pronunciamiento *"para los fines de unificación de la jurisprudencia, protección de los derechos constitucionales fundamentales y control de legalidad de los fallos"*, la Corte considera que los propósitos para los cuales se prevé la casación se ajustan al ordenamiento Superior, en la medida en que armonizan con los fines que por su naturaleza corresponden a esa institución.

No obstante, deberá declarar inexequible la expresión "*fundamentales*", puesto que, como fue explicado anteriormente, la casación apunta no sólo a la protección de derechos fundamentales, sino también a la salvaguarda de los demás derechos reconocidos en el ordenamiento constitucional, atendiendo criterios de justicia material según el principio de prevalencia del derecho sustancial en la administración de justicia. Recuérdese que "*también la interpretación de las disposiciones procesales que regulan ese recurso debe interpretarse de conformidad con ese principio*"[254].

Además, la Constitución ha consagrado la acción de tutela y asignado a la Corte Constitucional la revisión eventual de los fallos de instancia, para asegurar por esa vía la interpretación uniforme en materia de derechos fundamentales en particular.

7.- En cuanto a la facultad de *"selección de las sentencias objeto de su pronunciamiento"*, la Corte considera que la norma es constitucional pero sólo de manera condicionada. En efecto, a juicio de la Corte, la norma es exequible en el entendido de que la decisión de no selección adoptada al momento de decidir sobre la admisión del recurso de

---

254 Corte Constitucional, Sentencia C-668 de 2001, MP. Clara Inés Vargas Hernández.

casación, deberá ser motivada y tramitada conforme a las reglas y requisitos específicos que establezca la ley.

De lo contrario podrían afectarse los derechos de acceso efectivo a la administración de justicia, prevalencia del derecho sustancial y el debido proceso, en lo referente al deber de motivación de las decisiones judiciales. En este sentido la Corte reitera los planteamientos expuestos en la sentencia C-252 de 2001, MP. Carlos Gaviria Díaz, que sirvieron de base para declarar la constitucionalidad condicionada de la norma que autorizaba inadmitir la demanda de casación en materia penal. En aquella oportunidad la Corte advirtió que la norma era exequible, "*siempre y cuando se entienda que el auto mediante el cual se inadmite el recurso debe contener los motivos o razones que sustentan tal decisión*".

La Corte precisó que "*los intentos de reestructuración institucional que se traducen en cambios y reformas a los procedimientos judiciales vigentes, no pueden convertirse, so pretexto de dotar a la administración de justicia de mayor eficiencia, en una forma de desconocer garantías fundamentales de todos los ciudadanos, representadas en el principio y derecho constitucional al debido proceso*".

Así mismo, la Corte insistió en el deber de motivar el acto inadmisorio del recurso extraordinario de casación, como una garantía derivada de los derechos al debido proceso y acceso efectivo a la administración de justicia. Sostuvo al respecto:

> *"Estas consideraciones son particularmente importantes de cara al estudio de la norma demandada, pues en ella se conjuga la protección de un derecho fundamental –debido proceso, acceso a la justicia- con el cumplimiento de una garantía procesal contenida en la ley –la admisión o rechazo de la demanda de casación-. No cabe duda de que dentro del iter procesal, el acto mediante el cual se admite o rechaza la demanda presentada por un particular adquiere especial trascendencia, puesto que constituye no sólo el inicio de la intervención estatal en la resolución de un conflicto jurídico, sino la delimitación –y primera consideración por parte del juez- del problema de derecho que se ventila ante las autoridades judiciales. En ese orden de ideas, resulta lógicamente necesario que en los eventos en los que la demanda presentada por los particulares no sea procedente, la autoridad competente señale y explique las razones que sustentan su decisión pues, de lo contrario, el ciudadano se vería innecesariamente obligado a interpretar el silencio de la autoridad en perjuicio de su propios intereses, haciendo del proceso judicial un mecanismo incierto, incluso arbitrario, para la protección de los derechos.*
>
> *Lo que está en juego, entonces, es el derecho mismo al debido proceso, que a través de la motivación de los actos sustanciales –sentencias o autos- emanados de las autoridades judiciales-, asegura la efectiva administración de justicia a los particulares. En palabras ya expresadas por esta Corporación:*
>
> *"Una de las dimensiones del debido proceso es la motivación del acto, según se desprende de la expresión "con observancia de la plenitud de las formas", de que trata el artículo 29 de la Constitución.*

> *Todo acto definitorio debe ser motivado con expresión de las razones justificativas, como desarrollo del principio de legalidad, para determinar si este se ajusta a la ley o si corresponde a los fines señalados en la misma"*[255].
>
> *Por estas razones las norma demandada será declarada exequible en forma condicionada, pues la interpretación sistemática de la disposición impugnada, a la luz de los principios constitucionales y de la regulación vigente en materia de procedimiento penal, señala la necesidad, con el propósito de garantizar los derechos de los particulares cuya demanda de casación es rechazada, de exponer las razones que llevaron al juez – colegiado en este caso- a tomar esa determinación de fondo".*

En este punto es importante precisar que la casación tiene una configuración y estructura diferente de la acción de tutela, de modo que la facultad que tiene la Corte Constitucional para seleccionar los fallos de tutela para su eventual revisión, no puede asimilarse a la facultad que tiene la Corte Suprema de Justicia para seleccionar los asuntos de casación.

En primer lugar, la tutela es una *acción constitucional* cuya revisión *eventual* fue autorizada directa y exclusivamente por la propia Constitución en los artículos 86 y 241-9 de la Carta, cosa que no ocurrió con el *recurso extraordinario* de casación. Al respecto, en la sentencia C-037 de 1996 la Corte explicó por qué la decisión de revisar o no un fallo de tutela es una potestad eminentemente discrecional de esta Corporación. Dijo entonces:

> *"Para la Corte, resulta evidente que la Carta Política utiliza el término "eventual" dentro del significado antes descrito. Se trata, pues, de una atribución libre y discrecional de la Corporación para revisar los fallos de tutela que sean remitidos por los diferentes despachos judiciales, con el fin de unificar la jurisprudencia sobre la materia y de sentar bases sólidas sobre las que los demás administradores de justicia se puedan inspirar al momento de pronunciarse acerca de los derechos fundamentales dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Fue dentro de estos criterios que el Constituyente obró respecto de la materia en comento. En efecto, dentro del Informe-Ponencia presentado por el delegatario Juan Carlos Esguerra Portocarrero, se manifestó:*
>
> > *"(...) he considerado que la decisión del juez, aunque de cumplimiento inmediato, debe ser susceptible de algún recurso y, adicionalmente, con la finalidad de unificar la jurisprudencia constitucional, podría pensarse en que el fallo se remita a la Corte Constitucional -de aprobarse su creación- la cual tendría la facultad de revisarlo".*[256] *...*

---

255 Corte Constitucional Sentencia T-187 de 1993. M.P. Alejandro Martinez Caballero. Sobre la necesidad de motivar ciertos actos judiciales administrativos en aplicación del debido proceso, pueden consultarse, entre muchas, las sentencias: T-531de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-259 de 1993 M.P. Alejandro Martinez Caballero; T-450 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-237 de 1995 M.P. Alejandro Martinez Caballero; T-415 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

256 Asamblea Nacional Constituyente. GACETA CONSTITUCIONAL del 22 de abril de 1991, pág. 14.

Por su parte, en la Comisión Primera de la Asamblea Constituyente se explicó:

> *"...Por otro lado se ha previsto que también la Corte Constitucional, en caso de crearse la Corte Constitucional, como todo parece indicarlo, pueda revisar la decisión que haya adoptado el juez. Esto puesto que en tratándose de asuntos que tienen una clara connotación constitucional, puesto de lo que se trata es precisamente de la defensa de derechos constitucionales, pues no puede haber tantas interpretaciones constitucionales y tantas jurisprudencias constitucionales, cuantos jueces haya en la República. Eso de ninguna manera, entonces con el propósito de perseguir la unidad jurisprudencial en materia constitucional, se busca que la Corte constitucional pueda revisar la decisión a su arbitrio. No que todas las decisiones que se adopten sobre el particular, deban llegar a la Corte*[257] *"*. (Resaltado fuera de texto).

Sin embargo, esta potestad no coincide con la facultad de selección de la Corte Suprema de Justicia de los asuntos de casación, porque no existe norma constitucional que confiera una discrecionalidad en esta materia. En efecto, el artículo 235 de la Carta Política atribuye a la Corte Suprema de Justicia la función de actuar como tribunal de casación, sin hacer precisión alguna al respecto, todo lo cual demuestra que se dio un tratamiento diferenciado respecto de la acción de tutela.

En segundo lugar, no puede perderse de vista que en materia de tutela todos los fallos de instancia son remitidos a la Corte Constitucional para que los examine y decida sobre su eventual revisión, mientras que ante la Corte Suprema de Justicia sólo llega a un número reducido de procesos para el trámite de casación. En efecto, como el Legislador ha previsto una serie de requisitos para que sea posible hacer uso de este recurso extraordinario, muchas de las sentencias de instancia no son susceptibles de ser impugnadas a través de la casación, especialmente en asuntos civiles y laborales, donde existen límites objetivos como la naturaleza del asunto o la cuantía de las pretensiones.

En tercer lugar, es importante advertir que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario y residual, mientras que la casación hace parte de los recursos principales (aunque extraordinarios) para controvertir una sentencia. De esta manera, una vez el Legislador ha definido los criterios de procedencia de la casación, es cuando menos razonable que la persona tenga derecho a obtener una decisión judicial en la que conozca debidamente los motivos por los cuales su caso va o no a ser examinado a fondo.

En este orden de ideas, la Corte concluye que el inciso tercero del artículo 7º del proyecto no puede ser concebido como un mecanismo de selección o escogencia absolutamente discrecional en materia de

---

257 Presidencia de la República. *CENTRO DE INFORMACIÓN Y SISTEMAS PARA LA PREPARACIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE*. Transcripción de sesiones, Comisión Primera, 7 de mayo de 1991, pág. 28.

casación, pues ello desvirtuaría su estructura básica en detrimento de las garantías del debido proceso y acceso efectivo a la administración de justicia.

Si bien es plenamente legítimo que se otorgue a la Corte Suprema de Justicia la facultad de selección de los asuntos que serán objeto de pronunciamiento a fondo en materia de casación, no puede utilizarse el mismo criterio previsto para la eventual revisión de los fallos de tutela, en particular en lo relacionado con el deber de motivación. Por lo tanto, se condicionará la constitucionalidad de la norma, en el entendido de que la Corte Suprema de Justicia debe motivar la no escogencia, cuando se pronuncie sobre la admisión del recurso de casación. Motivación que habrá de hacerse con base en elementos del debate relativos a los fines de la casación, de manera que se asegure un pronunciamiento con parámetros objetivos de escogencia.

8.- De otro lado, la Corte debe condicionar la constitucionalidad de la norma, en el entendido de que en ningún caso impide interponer la acción de tutela contra la sentencia objeto del recurso, la decisión de no selección o la decisión que resuelva definitivamente el recurso de casación. En este punto son pertinentes las consideraciones expuestas al examinar el artículo 4º del presente proyecto, en particular las referentes a la sentencia C-590 de 2005, que declaró inexequible la norma que impedía interponer la acción de tutela contra sentencias de casación en materia penal. En esa sentencia, como ya fue explicado, la Corte concluyó que dicha restricción vulnera el artículo 86 de la Constitución, por lo que se hace necesario insistir en la procedencia de la tutela contra todo tipo de providencias judiciales, incluidas las que resuelven las cuestiones relativas a la casación. Así mismo, debe insistirse en que la Constitución ha previsto la acción de tutela para la protección de derechos fundamentales y asignado a la Corte Constitucional la revisión eventual de los fallos de instancia, con el propósito de asegurar una interpretación uniforme que guarde la supremacía e integridad de la Constitución.

En los términos anteriormente señalados, la Corte declarará la exequibilidad del inciso tercero del artículo 7º del proyecto,

5.8. Análisis de constitucionalidad del Artículo 8°:

“Artículo 8°. El artículo 22 de la Ley 270 quedará así:

Artículo 22. Régimen de los juzgados. Los Juzgados Civiles, Penales, de Familia, Laborales, de Ejecución de Penas, y de Pequeñas Causas que de conformidad con las necesidades de la administración de justicia determine la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura previa concertación con la Corte Suprema de Justicia, para el cumplimiento de las funciones que prevea la ley procesal en cada circuito o municipio, integran la Jurisdicción Ordinaria. Sus características, denominación y número serán los establecidos por dichas Corporaciones.

Cuando el número de asuntos así lo justifique, los juzgados podrán ser promiscuos para el conocimiento de procesos civiles, penales, laborales o de familia.

De conformidad con las necesidades de cada ciudad y de cada municipio habrá jueces municipales de pequeñas causas y competencia múltiple sobre asuntos de Jurisdicción Ordinaria, definidos legalmente como conflictos menores. La localización de sus sedes será descentralizada en aquellos sectores de ciudades y municipios donde así se justifique en razón de la demanda de justicia. Su actuación será oral, sumaria y en lo posible de única audiencia.

El Consejo Superior de la Judicatura dispondrá lo necesario para que a partir del 1° de enero del año 2008, por lo menos una quinta parte de los juzgados que funcionan en las ciudades de más de un millón de habitantes se localicen y empiecen a funcionar en sedes distribuidas geográficamente en las distintas localidades o comunas de la respectiva ciudad.

A partir del 1° de enero del año 2009, el cuarenta por ciento (40%) de los juzgados que funcionan en las ciudades de más de un (1) millón de habitantes y el treinta por ciento (30%) de los juzgados que funcionan en ciudades de más de doscientos mil habitantes (200.000) deberán funcionar en sedes distribuidas geográficamente entre las distintas localidades o comunas de la respectiva ciudad.

El Consejo Superior de la Judicatura procurará que esta distribución se haga a todas las localidades y comunas, pero podrá hacer una distribución que corresponda hasta tres localidades o comunas colindantes.

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia estima que el inciso primero del nuevo texto del artículo 22 de la Ley 270 de 1996 se adecua a la situación actual, al eliminar la mención a los juzgados agrarios y al incorporar los de pequeñas causas, mientras el inciso segundo reproduce el actual contenido del artículo reformado, suprimiendo la mención de los procesos agrarios, lo que no tiene reparo.

Agrega que no existe contradicción entre lo dispuesto en el artículo reformado y las normas constitucionales que establecen las funciones del Consejo Superior de la Judicatura y la colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado. Así mismo, afirma, con la modificación se busca dar mayores garantías de éxito a las reformas que corresponde adelantar al Consejo Superior de la Judicatura.

Señala que en los incisos cuarto, quinto y sexto del artículo se establece la ruta para la desconcentración, con modificaciones que se hallan inscritas en el marco de la filosofía de la reforma, orientada a garantizar el acceso a la administración de justicia y la celeridad en los procedimientos.

Intervención del Consejo Superior de la Judicatura

El Consejo Superior de la Judicatura solicita declarar inexequibles las expresiones "*previa concertación con la Corte Suprema de Justicia*" y

"*serán los establecidos por dichas Corporaciones*", por cuanto, a su juicio, la pretendida concertación con la Corte Suprema de Justicia para la determinación de los juzgados requeridos, de su número, sus características y denominación, vulnera lo dispuesto en los artículos 257 y 235 de la Constitución.

Manifiesta que en el modelo estatal establecido en la Constitución de 1991 se previó, como presupuesto para garantizar la independencia del poder judicial, un órgano de autogobierno encargado de definir la estructura de los aparatos de justicia y de asignar sus recursos, donde la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura articula el sistema jurídico con el sistema de gestión, con el fin de dar a la administración de justicia más eficiencia, acceso, calidad y visibilidad de los jueces frente a la sociedad.

Indica que la Constitución asignó al Consejo Superior de la Judicatura la ubicación y distribución de los juzgados, asunto necesariamente vinculado a la facultad de organización judicial territorial, así como la creación, supresión, traslado y fusión de cargos, facultad que hace imperioso que el ente de autogobierno realice los estudios técnicos, financieros, estadísticos y económicos a que haya lugar, de conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la Ley estatutaria de la Administración de Justicia, lo cual requiere una estructura dedicada en forma exclusiva a dicha labor, como en efecto acontece con el Consejo Superior de la Judicatura, quien ha venido realizando tales actividades durante los últimos tres lustros, construyendo sistemas de gestión y conocimiento, cuyo presupuesto es la especialización de trabajo en dicha materia.

En consecuencia, no considera congruente con el modelo constitucional, que se atribuyan al máximo órgano de la jurisdicción ordinaria responsabilidades para las cuales la Constitución definió una estructura especial en función de los paradigmas de la administración moderna, pues con la pretendida concertación las altas Cortes se distraerían de su función misional constitucional.

Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación señala, en primer lugar, que la función de establecer el mapa judicial del país y la de asignar los despachos judiciales corresponde al Consejo Superior de la Judicatura, al tenor de lo dispuesto en el artículo 257 de la Constitución, sin que tales funciones puedan ser interferidas por otras autoridades administrativas, legislativas o judiciales, como se deriva de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 8º del proyecto, al disponer que el Consejo Superior de la Judicatura habrá de actuar previa concertación con la Corte Suprema de Justicia. Por tal razón, solicita que las expresiones "*previa concertación con la Corte Suprema de Justicia*" y "*sus características, denominación y número serán los establecidos por*

dichas Corporaciones", contenidas en el aludido inciso primero, sean declaradas inexequibles.

Con fundamento en las mismas consideraciones y, además, por cuanto la administración de justicia funciona de manera desconcentrada (art. 228 CP), concepto que dista de la descentralización como instrumento atemperador del centralismo, solicita la declaración de inexequibilidad de la expresión "*la localización de sus sedes será descentralizada en aquellos sectores de las ciudades y municipios donde así se justifique en razón de la demanda de justicia*", contenida en el inciso tercero del artículo 8º del proyecto.

Considera igualmente que son inexequibles los incisos cuarto, quinto y sexto del artículo 8º del proyecto, por cuanto al asignar un lugar y un porcentaje de los juzgados que deben empezar a funcionar a partir de enero de 2008, el Legislador desconoció la facultad atribuida al Consejo Superior de la Judicatura para establecer el mapa judicial y para hacer la distribución de los despachos judiciales (artículo 257 de la Constitución).

En consecuencia, el Ministerio Público solicita la declaratoria de exequibilidad de los incisos primero, segundo y tercero, salvo en relación con las expresiones ya anotadas que solicita sean declaradas inexequibles. Así mismo, solicita la declaratoria de inexequibilidad de los incisos cuarto, quinto y sexto del artículo 8º del proyecto.

Consideraciones de la Corte

1.- En el primer inciso del artículo 8º del proyecto se reproduce el texto del artículo 22 de la Ley 270 de 1996, actualmente vigente, agregando la alusión a los juzgados de pequeñas causas. Además, se condiciona el ejercicio de la potestad de determinación propia del Consejo Superior de la Judicatura, a una concertación previa con la Corte Suprema de Justicia, haciendo igualmente obligatoria la intervención de la Corte Suprema para establecer las características, denominación y número de juzgados.

El inciso segundo coincide con el mismo inciso del artículo 22 de la actual Ley 270 de 1996, de modo que no hace ninguna modificación al respecto.

Los incisos 3º, 4º, 5º y 6º, introducidos en el proyecto como novedad, aluden a los jueces municipales de pequeñas causas y competencia múltiple, a su ubicación y a la oralidad de su actuación, así como a la ubicación de los juzgados en función de la población de cada municipio. Además, se conceden amplias facultades al Consejo Superior de la Judicatura para desconcentrar –no descentralizar- los juzgados en las grandes ciudades y distribuirlos en las distintas localidades y comunas sin alterar las reglas de competencia.

2.- En lo referente a la estructura e integración de Jurisdicción Ordinaria en la Rama Judicial, la regulación general del inciso primero del artículo se ajusta a la Constitución, por cuanto corresponde al ejercicio de la potestad de configuración propia del Legislador. Al eliminar la mención a los juzgados agrarios e incorporar los de pequeñas causas, simplemente se hacen los ajustes de acuerdo con las regulaciones normativas más recientes.

Sin embargo, la Corte comparte las consideraciones del Ministerio Público y del Consejo Superior de la Judicatura, en cuanto a la potestad exclusiva que el artículo 257 de la Constitución otorga al Consejo Superior de la Judicatura para "*fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales*" (numeral 1º) y demás decisiones relacionadas con la creación, supresión y traslado de cargos de en la administración de justicia (numeral 2º).

Este precepto constitucional resulta vulnerado con la exigencia que se hace al Consejo Superior de la Judicatura, en el sentido de concertar con la Corte Suprema de Justicia lo concerniente a las necesidades de la administración de justicia para el cumplimiento de las funciones judiciales que prevea la ley procesal en cada circuito o municipio.

Aún cuando el artículo 257 de la Constitución señala que las funciones que corresponde al Consejo Superior de la Judicatura en esta materia se cumplirán "*de conformidad con la Ley*", ello no significa que el Legislador pueda reasignar dicha competencia para dejarla en manos de otra autoridad o para convertirla en una competencia compartida, porque se desnaturalizaría una función inherente al Consejo Superior de la Judicatura. En esa medida, la potestad de regulación del Congreso consiste en trazar lineamientos más o menos puntuales, pero sin llegar al extremo de vaciar la competencia del Consejo haciéndola inoperante, ni sustrayéndola o trasladando funciones definidas directamente en la Constitución.

Al respecto, en la sentencia C-037 de 1996, la Corte se pronunció para declarar la inexequibilidad de una norma que otorgaba al Consejo de Estado atribuciones que por su naturaleza correspondían al Consejo Superior de la Judicatura, pues tenían que ver con la organización de la administración de justicia. Dijo entonces la Corte:

> *"Sobre la segunda parte del referido numeral [numeral 1º del artículo 35 del proyecto de ley estatutaria], estima la Corte que se trata de una atribución que, de acuerdo con el numeral segundo del artículo 257 de la Constitución, le corresponde ejercer de manera exclusiva a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Por ende, no resulta justificable, a la luz del precepto constitucional citado, el otorgarle esa atribución de manera autónoma al Consejo de Estado. En estos términos, se declarará la inexequibilidad de la expresión "al igual que autorizar los traslados de*

> *Consejeros, entre las Salas o Secciones, con carácter temporal o definitivo, cuando a ello hubiere lugar".*

Por lo anterior, en lo relativo a la organización del territorio para efectos judiciales, la expresión *"previa concertación con la Corte Suprema de Justicia"*, prevista en el inciso primero del artículo, deberá ser declarada inexequible.

Ahora bien, del resto de ese inciso podrían derivarse dos interpretaciones. La primera interpretación de la norma sugiere que la definición sobre las características, denominación y número de juzgados que integran la jurisdicción ordinaria, corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en concertación previa y obligatoria con la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, esta lectura de la norma es contraria a la Constitución, por cuanto altera una competencia reservada sólo al Consejo Superior de la Judicatura. La segunda interpretación del inciso, esta sí compatible con la Carta, sugiere que se trata de una reivindicación del principio de colaboración armónica entre las diferentes autoridades, pero entendiendo que la definición de dichas atribuciones corresponden en exclusiva a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Por lo tanto, para excluir interpretaciones contrarias a la Constitución, la Corte también condicionará la constitucionalidad del resto del inciso primero del artículo 8 del proyecto, en el entendido de que las atribuciones allí previstas le corresponden exclusivamente al Consejo Superior de la Judicatura.

3.- No significa lo anterior que las demás instituciones de la Rama Judicial no puedan comunicar sus inquietudes y necesidades al Consejo Superior de la Judicatura, con miras a una adecuada determinación de lo que convenga hacer para el mejoramiento del servicio de la administración de justicia. Por el contrario, como ya se mencionó, esta posibilidad de diálogo constructivo entre instituciones, sin invadir la órbita de competencia funcional de cada entidad, debe ser interpretada como la materialización del principio de colaboración armónica expresamente reconocido en el artículo 113 de la Carta Política para el cumplimiento de los fines del Estado[258], tema sobre el cual la jurisprudencia ha explicado lo siguiente:

> *"Así pues, si bien es cierto que el principio de separación de poderes es el fundamento para el reconocimiento de la necesaria independencia y autonomía de los diferentes órganos del Estado, a fin de que puedan cumplir cabalmente sus funciones, también lo es que dicho principio debe ser interpretado en función de su vinculación con el modelo trazado en el artículo 113 Superior, según el cual, cada uno de los órganos del poder público debe colaborar armónicamente para la consecución de los fines estatales. Colaboración armónica que no implica que determinada rama u órgano*

---

258 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1493 de 2000, C-251 de 2002, C-246 de 2004 y C-605 de 2006, entre otras.

> *llegue a asumir la función de otro órgano, pues no debe olvidarse que cada uno de ellos ejerce funciones separadas"*[259].

En este caso particular, para garantizar la realización de este principio la Corte llama la atención sobre la necesidad de que se tomen en cuenta, de manera seria y ponderada, los planteamientos de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, que ha sido definida en el artículo 96 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia como un "*mecanismo de información recíproca entre las Corporaciones judiciales y de foro para la discusión de los asuntos que interesen a la administración de justicia*". En la misma dirección, la Corte ha reivindicado la Comisión Interinstitucional como "*un valioso mecanismo de colaboración y participación entre todos los órganos que hacen parte de la administración de justicia, a través del cual se podrá discutir y decidir acerca de aquellos asuntos que resulten de común interés y de beneficio general, no sólo para los asociados sino también para todos los funcionarios comprometidos en la resolución de conflictos de orden jurídico*"[260].

Cabe precisar que las funciones básicas de la Comisión Interinstitucional están señaladas en el artículo 97 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia[261]. La Corte ha explicado que dichas funciones están orientadas a prestar una colaboración efectiva para el mejor funcionamiento de la administración de justicia, toda vez que resulta necesaria la "*participación de un organismo que representa los intereses de la rama judicial y cuyas recomendaciones pueden resultar oportunas y provechosas para el cumplimiento de los objetivos previstos para ella en la Constitución Política*", desde luego respetando las atribuciones propias del Consejo Superior de la Judicatura[262].

Así las cosas, de lo que se trata es de suprimir la obligatoriedad de la concertación previa con la Corte Suprema de Justicia, por cuanto tal circunstancia es la que va en detrimento de la autonomía conferida en la Constitución al Consejo Superior de la Judicatura, sin desconocer la

---

259 Corte Constitucional, Sentencia C-246 de 2004, MP. Clara Inés Vargas Hernández.

260 Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996.

261 "Artículo 97. Funciones de la Comisión. Son funciones de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial:
1.- Contribuir a la coordinación de las actividades de los diferentes organismos administrativos de la Rama Judicial; 2.- Solicitar informes al auditor responsable de dirigir el sistema de control interno de la Rama Judicial; 3.- Emitir concepto previo para el ejercicio de las facultades previstas, los numerales 5, 9, 16 y 23 del artículo 85 de la presente Ley que le corresponde cumplir a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura; 4.- Emitir concepto previo sobre el proyecto de presupuesto unificado y sobre el proyecto del plan sectorial de desarrollo para la Rama Judicial antes de que sean adoptados por la Sala Administrativa y el Consejo en pleno respectivamente; 5.- Dictar su propio reglamento y el de las Comisiones Seccionales interinstitucionales de la Rama Judicial; 6.- Declarado Inexequible (Sentencia C-037 de 1996). 7.- Las demás que le atribuye la ley y el reglamento.
El Ministro de Justicia y del Derecho participará por derecho propio en las reuniones de la Comisión en las que se discutan asuntos relativos al presupuesto unificado y al Proyecto de Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial a que se refiere el numeral 4 de esta norma.
Parágrafo: El concepto previo de que tratan los numerales 3 y 4 del presente artículo no obligará a la Sala Administrativa".

262 Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996.

importancia del principio de colaboración armónica para la eficiencia en la administración de justicia.

Lo anterior de ninguna manera puede ser interpretado como un obstáculo para que el Consejo Superior de la Judicatura consulte y tome en cuenta las sugerencias de los diferentes actores involucrados con la administración de justicia. Por el contrario, deberá incentivarse la participación activa de quienes hacen parte de la rama judicial (magistrados, jueces, empleados, etc.) y de sectores pertenecientes a la sociedad civil (academia, gremios, asociaciones profesionales, etc.), pues sus aportes y experiencias pueden resultar particularmente valiosos a la hora de tomar decisiones de esta índole.

Por lo demás, es conveniente aclarar que la Comisión Interinstitucional es sólo uno de los múltiples espacios de diálogo entre los diversos actores de la justicia en Colombia, de manera que pueden y deben propiciarse otros escenarios de esta índole, que en todo caso no alteren la responsabilidad radicada en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura.

4.- En cuanto a la referencia a los juzgados de pequeñas causas y competencia múltiple y la distribución geográfica de los despachos judiciales (incisos 3º, 4º, 5º y 6º del artículo 8 del proyecto), la Corte considera que dicha regulación no contraría la Constitución. De un lado, porque simplemente se hace mención a una categoría de jueces prevista en la ley. De otro, porque la distribución geográfica busca garantizar un mayor acceso a la administración de justicia, especialmente en los municipios alejados de los centros urbanos y de las zonas populosas, o distantes de las grandes ciudades[263], sin alterar las reglas generales de competencia previstas en la legislación ordinaria.

Tampoco desconoce la Constitución la posibilidad de existencia de juzgados promiscuos para el conocimiento de procesos civiles, laborales, penales y de familia, cuando el número de asuntos así lo amerite, pues ello atiende los principios de eficacia de la administración de justicia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

Así mismo, las disposiciones contenidas en el artículo bajo examen pretenden garantizar el funcionamiento "*desconcentrado*" de la justicia, cumpliendo así lo dispuesto en la parte final del artículo 228 de la Constitución. En este sentido, la Corte advierte una inexactitud en el inciso tercero del proyecto, cuando hace referencia a la localización *"descentralizada"* de los jueces de pequeñas causas, pues en realidad se trata de una localización "*desconcentrada*".

---

263 Ponencia para primer debate en la Comisión primera del Senado. Gaceta 418 del 29 de septiembre de 2006

Debe precisarse que la autorización para la distribución geográfica de despachos judiciales no implica alterar las reglas generales de competencia previstas en la legislación ordinaria, ni puede dar lugar a conflictos de competencia por este motivo, pues la nueva regulación simplemente pretende facilitar el acceso a la justicia sin introducir cambios respecto de la competencia territorial de las autoridades judiciales.

Ahora bien, sobre la facultad del Consejo Superior de la Judicatura para que cierta parte de los juzgados funcionen en sedes distribuidas geográficamente en las distintas localidades y comunas de la respectiva ciudad, no vulnera la Constitución en cuanto responde al principio de desconcentración de la justicia y al principio de igualdad en el acceso a la administración de justicia, desechando preferencias contrarias al concepto de justicia Al respecto la Corte ha considerado:

> "*Así, de modo expreso el artículo 228 de la Constitución estipula que el funcionamiento de la administración de justicia será desconcentrado, lo cual supone que, a menos que se trate de los tribunales que encabezan las jurisdicciones y cuyas decisiones tienen por ámbito territorial el de toda la República de conformidad con lo que la misma Carta dispone, no es dable al legislador concentrar la totalidad de las competencias en cualquier campo en cabeza de un solo juez o tribunal.*
>
> *En particular, en lo que concierne al aspecto territorial, las competencias de los jueces y corporaciones deben ser distribuidas en sitios diversos de la República, de tal modo que todos los habitantes, independientemente de la zona en que residan, puedan acudir, en condiciones similares, a los estrados judiciales. Ello evita que la sede territorial del único tribunal competente para determinado asunto convierta el acceso a la justicia en un privilegio solamente reservado a quienes viven en ese lugar.*
>
> *Se asegura en tal forma la igualdad de oportunidades en el acceso a la administración de justicia, desechando odiosas preferencias, contrarias al concepto mismo de justicia. Luego cuando la ley, sin motivo plausible, asigna la totalidad de una determinada competencia a las autoridades judiciales de una sola localidad, pese a que los conflictos que reclaman definición tienen ocurrencia en cualquier parte del territorio, favorece injustificadamente a los residentes en aquélla, en detrimento de quienes habitan en otros puntos de la geografía nacional. Con ello se vulnera el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.) y se obstruye el libre acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.), ocasionando inclusive costos no repartidos equitativamente entre los asociados.*
>
> *Eso mismo ocasiona la discriminación entre personas, carente de todo fundamento real y jurídico y sólo con apoyo en un factor territorial que no puede ser más importante, a los ojos del Estado, que el adecuado y oportuno uso, por parte de todas las personas, de los instrumentos institucionales para ejercer los derechos que la administración de justicia está llamada a garantizar*"[264].

---

264 Sentencia C-594 de 1998. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

La Corte precisa que el hecho de que la actuación de los juzgados de pequeñas causas sea sumaria, oral y en lo posible de única audiencia, se acompasa con los principios trazados en el proyecto para dinamizar la administración de justicia. Sin embargo, la noción de "*única audiencia*" no puede confundirse con la de "*única instancia*", pues mientras la primera se refiere al desarrollo de la diligencia en un estadio temporal, la segunda concierne a la posibilidad de impugnar la sentencia, cuestión ésta ajena a la norma analizada.

Respecto de los porcentajes señalados en la norma para el funcionamiento desconcentrado de despachos, la Corte considera que ello responde al margen de configuración propio del Legislador. Así, la distribución en localidades de un 40% de los juzgados, para ciudades de más de un (1) millón de habitantes, y de un 30% de los juzgados para ciudades de más de 200.000 habitantes, resulta constitucionalmente válida teniendo en cuenta el principio de funcionamiento autónomo y desconcentrado de la administración de justicia (art.228 CP).

Finalmente, debe advertirse que la mención temporal de los incisos cuarto (1º de enero de 2008) y quinto (1 de enero de 2009) del artículo 8º del proyecto, ha de interpretarse en el sentido de que corresponde a los periodos subsiguientes al momento en el cual el proyecto bajo examen se convierta en Ley de la República, pues de otro modo la norma resultaría inocua.

En estas condiciones la Corte declarará la exequibilidad del resto del artículo 8º del proyecto.

5.9. Análisis de constitucionalidad del Artículo 9°:

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 34 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 34. Integración y Composición. El Consejo de Estado es el máximo Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y estará integrado por treinta y un (31) magistrados, elegidos por la misma Corporación para los períodos individuales que determina la Constitución Política, de listas superiores a cinco (5) candidatos, que reúnan los requisitos constitucionales, por cada vacante que se presente, enviadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

El Consejo de Estado ejerce sus funciones por medio de tres (3) Salas, integradas así: la Plena, por todos sus miembros; la de lo Contencioso Administrativo, por veintisiete (27) consejeros y la de Consulta y Servicio Civil, por los cuatro (4) consejeros restantes".

Intervención del Consejo de Estado

En relación con los artículos 9 y 10 del proyecto, el Consejo de Estado manifiesta que la introducción de las modificaciones a la integración, composición y funcionamiento de la sección tercera de la sala de lo

Contencioso Administrativo del Consejo de Estado constituye una indispensable y, además, prometedora herramienta que permitirá hacer frente a la desalentadora realidad que refleja la preocupante congestión judicial que actualmente se presenta en esa sección del Consejo de Estado. Para ello recuerda que el proyecto de ley en examen se inspiró precisamente en la necesidad de imprimir mayor celeridad a los procesos que cursan actualmente en dicha sección.

Alude luego al cúmulo de consecuencias negativas que se derivan de la actual situación de congestión, que ha llegado a tal extremo que "*un proceso judicial que se adelante ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tarda, en promedio, 13.6 años, contados a partir del momento en el cual se produce la admisión de la demanda en el Tribunal Administrativo y hasta la fecha en que se profiere la sentencia de segunda instancia por parte del Consejo de Estado, circunstancia que se aúna, en lo atinente a la Sección Tercera del Consejo de Estado, a que en esta dependencia se tramitan, en la actualidad, más de 11.000 procesos respecto de los cuales se surte la segunda instancia, de manera que su duración se ajusta al resultado que arroja el citado estudio y que refleja la dimensión de la problemática que se viene dejando expuesta*".

Hace alusión a la utilización cada vez más frecuente de la acción de tutela como mecanismo a través del cual se pretenden superar las consecuencias negativas de la congestión judicial, y se refiere a algunos casos en los cuales la Corte ha tutelado el derecho de algunos de los accionantes a tener prelación en el fallo de su asunto. No obstante, señala, "*la gran mayoría de los procesos de los cuales conoce la Sección Tercera de dicha Corporación derivan de circunstancias o acontecimientos similares y, en considerable medida, jurídicamente equiparables en cuanto a lo angustioso o precario de las circunstancias vitales de las personas en ellos implicadas y que, precisamente por dicha razón, merecerían una decisión oportuna por parte del aparato Jurisdiccional del Estado, al igual que se dispone respecto de aquellos procesos en los cuales se ha ordenado la prelación de fallo y su resolución preferente por vía de la acción de tutela*".

Relata una serie de situaciones particularmente apremiantes en relación con las cuales la sección tercera ha dispuesto, por vía general, la prelación del respectivo fallo, siendo sin embargo tan alto el número de los asuntos que poseen prioridad, que se ha hecho necesario establecer en relación con los mismos un orden específico para que se profiera sentencia.

Se refiere luego al control judicial de la legalidad de la actividad administrativa, señalando que se traduce en una talanquera efectiva a la arbitrariedad de los órganos de la administración, así como en una garantía cierta y real para los derechos y libertades de los ciudadanos. Pero advierte que sólo una justicia administrativa oportuna hace posible que dicho control sea efectivo, puesto que carecería por completo de

utilidad real la declaratoria de nulidad de un acto administrativo de carácter general a cuyo amparo y durante los largos años de su vigencia se hayan podido consolidar múltiples situaciones jurídicas.

Alude igualmente a la situación de paulatina pérdida de la soberanía judicial por parte del Estado Colombiano, como consecuencia de la actuación de los órganos integrantes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos – Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos - que se deriva del entendimiento de que la excesiva mora en la decisión de los recursos judiciales nacionales los convierte en ineficaces, dando paso al conocimiento de los respectivos casos por parte de tales órganos, que invocan como fundamento de su intervención la vulneración de los artículos 8 y 25 de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos. Precisa que, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, para la activación de la competencia de los órganos supranacionales no es necesario haber agotado el recurso interno cuando, entre otras situaciones previstas, haya retardo injustificado en la resolución de los correspondientes recursos, situación a la que se ha referido en idéntico sentido la Corte Constitucional colombiana, para lo cual transcribe apartes de la sentencia C-1195 de 2001, que alude al derecho a acceder a la justicia y la disposición de un recurso judicial efectivo.

Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación considera que los artículos 9º y 10º del proyecto son exequibles, en cuanto se trata de disposiciones que armonizan con el objetivo de la ley, consistente en fortalecer los órganos judiciales, en este caso particular al Consejo de Estado, para el logro de una justicia pronta y eficaz.

Consideraciones de la Corte

1.- La disposición contenida en el artículo 9º del proyecto reproduce el texto del artículo 34 de la Ley 270 de 1996, incrementando en cuatro (4) el número de magistrados del Consejo de Estado.

2.- Al respecto la Sala considera que la determinación acerca del número de magistrados de ese alto tribunal es un asunto encomendado al Congreso por el artículo 236 de la Constitución[265], cuyo único límite consiste en definir un número impar de magistrados. En esa medida, la norma se ajusta a la Carta Política y corresponde al desarrollo legítimo de una potestad normativa otorgada directa y exclusivamente al Legislador.

---

265 Artículo 236.- "El Consejo de Estado tendrá el número impar de magistrados que determine la ley. El Consejo se dividirá en salas y secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la ley. La ley señalará las funciones de cada una de las salas y secciones, el número de magistrados que deban integrarse y su organización interna".

3.- Además, el incremento en el número de miembros del Consejo de Estado se enmarca dentro del propósito global de contribuir a solucionar el problema de la congestión judicial, que según fue analizado "*in extenso*" durante el trámite dado al proyecto de ley estatutaria es particularmente sentido en el Consejo de Estado.

Desde esta perspectiva, la Corte no sólo encuentra razonable la posición del Congreso para incrementar el número de dignatarios en el Consejo de Estado, sino que comparte la preocupación expresada por esta autoridad judicial en su intervención durante el control previo de constitucionalidad.

En consecuencia, el artículo bajo examen será declarado exequible.

5.10. Análisis de constitucionalidad del Artículo 10:

"Artículo 10. Modifícase el artículo 36 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:
Artículo 36.- De la Sala de lo Contencioso Administrativo. La Sala de lo Contencioso Administrativo se dividirá en cinco (5) Secciones cada una de las cuales ejercerá separadamente las funciones que de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado, de acuerdo con la ley y el reglamento interno de la Corporación y estarán integradas de la siguiente manera:

La Sección Primera, por cuatro (4) magistrados;

La Sección Segunda se dividirá en dos (2) Subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) Magistrados;

La Sección Tercera se dividirá en tres (3) Subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) magistrados;

La Sección Cuarta, por cuatro (4) magistrados, y

La Sección Quinta, por cuatro (4) magistrados.

Sin perjuicio de las específicas competencias que atribuya la ley, el reglamento de la Corporación determinará y asignará los asuntos y las materias cuyo conocimiento corresponda a cada Sección y a las respectivas Subsecciones.

En todo caso, la acción de pérdida de investidura de congresistas será de competencia de la sala plena de lo contencioso administrativo.

Parágrafo 1°. Para efectos de descongestión, en cualquier época la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado podrá integrar salas de decisión que asuman el conocimiento de aquellos procesos o asuntos que de manera regular se encuentren atribuidos a las Secciones o Subsecciones que la integran.
Parágrafo 2° transitorio. Los nuevos despachos que por medio de esta ley se crean para la integración de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, tendrán la misma organización y estructura que en la actualidad tienen los despachos ya existentes en esa Sección".

Intervención del Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior estima que la modificación del artículo 36 de la Ley 270 de 1996, es una consecuencia de la modificación del número de magistrados del Consejo de Estado. Agrega que, para efecto de la descongestión, en el parágrafo primero se atribuye a la sala plena de lo Contencioso Administrativo la facultad de integrar las salas de decisión para asumir el conocimiento de asuntos que normalmente se encuentran atribuidos a las secciones o a las subsecciones, precisando que la Corte, en la Sentencia 037 de 1996, al analizar el artículo 63 de la Ley 270 de 1996, aclaró que las facultades del Consejo Superior de la Judicatura en materia de descongestión, no se extienden al Consejo de Estado ni a las otras altas cortes, por no ser su superior jerárquico.

En cuanto al parágrafo segundo transitorio, expresa que contiene la determinación estructural de los nuevos despachos con el propósito de facilitar la implementación de la creación de los cuatro nuevos cargos en la sección tercera.

Intervención del Consejo de Estado

El Consejo de Estado manifiesta, en relación con el parágrafo primero del artículo 10 del proyecto, mediante el cual se modifica el artículo 36 de la Ley 270 de 1996, que la atribución que se otorga a la sala plena de lo Contencioso Administrativo para integrar salas de decisión encuentra justificación en los argumentos expuestos en materia de descongestión judicial. Agrega que la Corte se ha pronunciado ya sobre el tema, a través de la sentencia 1233 de 2005, al declarar la exequibilidad de una facultad similar conferida por la Ley 954 de 2005.

Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General considera que este artículo armoniza con el propósito general de la ley, cual es el de fortalecer los órganos judiciales y en particular respecto del Consejo de Estado, para lograr una justicia pronta y eficaz, por lo que solicita su exequibilidad

Consideraciones de la Corte

1.- El inciso primero del artículo 10 del proyecto dispone el número de secciones que componen el Consejo de Estado y le asigna a su Sala Plena la facultad de determinar las funciones que ha de desempeñar cada una de las cinco secciones en las que se divide dicha Corporación, de conformidad con su especialidad y la cantidad de trabajo, y de acuerdo con la ley y el reglamento interno de la Corporación, que autorizan también las competencias de las respectivas subsecciones.

Conforme a la norma, los cuatro magistrados que en virtud de lo establecido en el proyecto incrementan el número de miembros de la Corporación, serán asignados a la sección tercera, que a su vez estará dividida en tres subsecciones. Además, se dispone expresamente que de

la acción de pérdida de investidura de congresistas habrá de conocer la Sala Plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado.

El parágrafo primero consagra un asunto nuevo. Para superar problemas de congestión judicial, señala que en cualquier época la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado podrá integrar salas de decisión que asuman el conocimiento de aquellos procesos o asuntos que de manera regular se encuentren atribuidos a las Secciones o Subsecciones que la integran.

El parágrafo segundo del artículo precisa que los despachos creados en el proyecto tendrán la misma organización y estructura que en la actualidad tienen los despachos ya existentes en esa Sección del Consejo de Estado.

2.- La Corte no encuentra reparo de constitucionalidad con la nueva asignación de magistrados a la Sección Tercera del Consejo de Estado. Como se dijo anteriormente, la determinación acerca del número de magistrados de ese alto tribunal es un asunto encomendado al Congreso por el artículo 236 de la Constitución. En esa medida, la norma se ajusta a la Carta Política y corresponde al desarrollo de la libertad de configuración otorgada directa y exclusivamente al Legislador.

Sumado a ello, la Sala considera que la distribución de magistrados armoniza con la finalidad del proyecto, orientada en buena medida a superar el problema de congestión en esa específica instancia judicial. Igualmente, el parágrafo segundo transitorio se ajusta a la Constitución, pues se limita a precisar la organización y estructura de los nuevos despachos en la Sección Tercera del Consejo de Estado.

3.- En cuanto a la competencia atribuida a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo para conocer de la acción de pérdida de investidura de congresistas, considera la Corte que no vulnera la Constitución. La norma representa un desarrollo del artículo 237-5 de la Carta, según el cual corresponde al Consejo de Estado "*conocer de los casos sobre pérdida de investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley*". Al respecto, en la sentencia C-037 de 1996, la Corte consideró:

> *"Ahora bien, en cuanto a la regulación de aspectos pertenecientes al proceso de pérdida de la investidura de que trata el numeral 7o, la Corte no estima necesario reiterar las consideraciones expuestas al analizar el artículo 16 del presente proyecto del ley, en las cuales se estableció que la definición de este tipo de asuntos le correspondería, como lo señala la disposición que se revisa, a la Sala de lo Contencioso Administrativo".*

4.- También armoniza con el ordenamiento Superior lo relativo a las facultades que se otorgan a la Sala Plena del Consejo de Estado para que, de conformidad con la ley, el reglamento señale las funciones que debe ejercer cada una de las Secciones. En este sentido la Corte observa

cómo el Legislador ha fijado al menos dos criterios para el reparto de asuntos entre las respectivas secciones y subsecciones de la Corporación, de modo que la facultad de reglamentación no corresponde a una simple delegación sino que se encuentra mínimamente reglada conforme a las exigencias del principio de reserva de ley.

De un lado, la norma hace referencia a la especialidad como factor para el reparto de procesos, lo cual constituye un parámetro objetivo *rationae materia* que no puede pasar inadvertido la reglamentación del Consejo de Estado. De otro, el Legislador señaló la distribución de procesos de acuerdo con el volumen de trabajo entre las secciones y subsecciones.

Con todo, debe insistirse en que el reglamento de la Corporación sólo podrá asignar asuntos dentro del marco de funciones previsto en la Constitución y la Ley, según lo establece el artículo 236 de la Carta en concordancia con los artículos 237-6 y 121 del mismo estatuto. En este sentido se pronunció la Corte en la sentencia C-037 de 1996, al examinar la norma que ahora se pretende modificar. Dijo entonces:

> *"En lo que atañe a las funciones de cada sección -cuestionadas por algunos ciudadanos- debe la Corte establecer que ellas serán asignadas por la Sala Plena del Consejo de Estado, pero, como lo señala la norma, de conformidad con la ley y con la Constitución. En ese sentido, entonces, se respeta el inciso tercero del artículo 236 C.P., en la medida en que la decisión que se adopte no podrá ser en ningún caso autónoma; simplemente se trata de un aspecto organizativo de acuerdo con las prescripciones generales que determine la ley, como es el caso de los numerales 5o y 6o del artículo siguiente"*.

5.- Sin embargo, la Corte encuentra que el parágrafo primero del artículo sí resulta contrario a la Constitución y por lo tanto debe ser declarado inexequible por violación del principio de reserva de ley (art.236 CP), no porque el Legislador no pueda autorizar la creación de salas de decisión, sino porque omitió fijar los parámetros mínimos para su funcionamiento y estructura.

La atribución a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, para que integre salas de decisión que asuman el conocimiento de aquellos asuntos o procesos que de manera regular se encuentran atribuidos a las secciones o subsecciones, desconoce el artículo 236 de la Carta Política. En efecto, la determinación de las salas y secciones en que está dividido el Consejo de Estado y las funciones que ellas deben ejercer, es una atribución reservada al Congreso, pues el artículo mencionado es claro cuando dispone que "*la ley señalará las funciones de cada una de las salas y secciones, el número de magistrados que deben integrarlas y su organización interna"*.

Según fue explicado al analizar el artículo 7º del presente proyecto, que otorga una competencia similar a las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, la exigencia de una ley constituye una garantía para los ciudadanos, pues tienen un mínimo de seguridad y confianza al saber

que son sus representantes quienes fijarán la estructura básica de la administración de justicia, y por esa vía señalarán cuáles son las autoridades competentes para resolver sus disputas judiciales.

Este es un asunto que por su naturaleza debe ser regulado por el Congreso y no puede delegarse, sin más, a otra autoridad judicial o administrativa para que determine, en forma completamente discrecional y autónoma, la estructura o la conformación de Salas de decisión. Según fue advertido, para avalar la creación de Salas de Decisión es necesario, cuando menos, que el Legislador fije los parámetros objetivos mínimos para su funcionamiento y estructura (número de integrantes, funciones, etc.); de otro modo el Congreso estaría renunciando a una misión asignada directamente por el Constituyente.

La Corte advierte que en este punto pude haber una concurrencia entre la ley estatutaria y la ley ordinaria, de manera que la primera fije la estructura básica del Consejo de Estado mientras una ley ordinaria regula asuntos que no afectan esa estructura central. Vale recordar de nuevo las consideraciones expuestas en la Sentencia C-162 de 1999, cuando la Corte declaró la inexequibilidad de una norma que permitía al Consejo Superior de la Judicatura crear secciones especiales transitorias en el Consejo de Estado:

> *"4. La regulación de la administración de justicia, en los términos del artículo 152-b de la C.P., pertenece al ámbito de reserva de la ley estatutaria, cuyo procedimiento agravado de aprobación, modificación o derogación es el señalado en el artículo 153 de la Carta. En estricto rigor, si a través del procedimiento ordinario el legislador regula una materia atinente a la ley estatutaria respectiva, se impone en su caso la declaración de inconstitucionalidad, no por haber quebrantado dicha ley, sino, ante todo, por haber quebrantado por omisión el procedimiento previsto en el artículo 153 de la Constitución.*
>
> *Sin embargo, la reserva de ley estatutaria no significa que ésta pueda libremente configurar la materia que constituye su ámbito. En la Constitución se han establecido principios y reglas que el legislador estatutario no puede soslayar, máxime cuando ellos definen el marco dentro del cual se ejercita la actuación legislativa. A la regulación de la rama judicial, para no ir más lejos, la Constitución dedica el entero título VIII. De otro lado, la renuncia al principio de la mayoría simple que comporta el procedimiento de adopción de las leyes estatutarias, sumado a la necesidad de impedir la petrificación de un determinado régimen normativo, favorecen una interpretación restrictiva del alcance de las competencias del legislador estatutario, las que comprenden todos los aspectos de una materia que tengan connotación estructural o que revistan decisiva importancia funcional"* [266].

El anterior pronunciamiento debe ser interpretado de la mano de otras decisiones de esta Corporación, como la sentencias C-1233 de 2005, C-126 de 2006 y C-180 de 2006, en las cuales se precisa que no cualquier

---

266 En el mismo sentido pueden consultarse las Sentencias C-055 de 1996, C-162 de 1999, C-662 de 2000, C-836 de 2002 y C-319 de 2006, entre otras.

modificación o reforma de códigos o leyes ordinarias referentes a la administración de justicia está sometida al rigor del trámite propio de las leyes estatutarias. En dichas sentencias, por ejemplo, la Corte avaló la constitucionalidad del artículo 3 de la Ley 954 de 2004, que suprimió el recurso extraordinario de súplica en la jurisdicción contencioso administrativa y creó salas transitorias de decisión para resolver los recursos que estuvieran pendientes[267], pues consideró que "*el Congreso podía perfectamente expedir una ley ordinaria para modificar otra de la misma naturaleza, o para derogar disposiciones del Código Contencioso Administrativo, proferido por medio de una ley de la misma categoría*"[268].

En este orden de ideas, la Corte declarará la inexequibilidad del parágrafo primero del artículo 10 del proyecto y la exequibilidad del resto del mismo artículo.

5.11. Análisis de constitucionalidad del Artículo 11:

"Artículo 11. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996, el artículo 36A, que formará parte del capítulo relativo a la organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el cual tendrá el siguiente texto:

"Artículo 36A. Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios. En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, de oficio o a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o de sus Secciones o Subsecciones, con sujeción a los criterios que establezca el reglamento de la Corporación, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia, asegurar la protección de los derechos constitucionales fundamentales o ejercer control de legalidad respecto de los fallos

---

267 Ley 954 de 2005. *"Artículo 3°. Salas especiales transitorias de decisión. Adiciónase un artículo nuevo transitorio en la sección segunda, del capítulo tercero, del título XXXIII, del libro Cuarto del Código Contencioso Administrativo, referente al recurso de súplica, el cual quedará así:*
Artículo Transitorio. Salas Especiales Transitorias de Decisión. Créanse en el Consejo de Estado Salas Especiales Transitorias de Decisión, encargadas de decidir los recursos extraordinarios de súplica que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, tengan proferido el respectivo auto admisorio. Estas Salas estarán conformadas por cuatro Magistrados de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, pertenecientes a cada una de las Secciones que integran dicha Sala, con excepción de la Sección que profirió la providencia impugnada. Su integración y funcionamiento se hará de conformidad con lo que al respecto establezca el Reglamento que para el efecto expida el Consejo, y el fallo se adoptará dentro de los términos previstos en el mismo".

268 Corte Constitucional, Sentencia C-126 de 2006, MP. Alfredo Beltrán Sierra. En el mismo sentido, en la Sentencia C-180 de 2006, MP. Jaime Araújo Rentería, la Corte señaló:
"Se observa que la norma demandada no regula la estructura de la administración de justicia ni los principios generales para su funcionamiento y sólo suprime el recurso extraordinario de súplica previsto en el Art. 194 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el Art. 57 de la Ley 446 de 1998, lo cual es materia propia de la ley ordinaria, conforme a lo dispuesto en el Art. 150, Num. 2, de la Constitución, en virtud del cual al Congreso de la República por medio de leyes corresponde expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones".

correspondientes. Al efectuar la revisión se decidirá sin las limitaciones propias de los recursos.

La selección o no de cada sentencia o providencia, para su eventual revisión, se efectuará sin necesidad de motivación. Por regla general las sentencias y demás autos acerca de los cuales resulte procedente la revisión eventual, sólo producirán efectos a partir del momento en el cual quede en firme la decisión de no seleccionarlas o a partir del vencimiento del plazo que señale la ley para que el Consejo de Estado decida sobre su eventual revisión sin que hubiere proferido pronunciamiento al respecto o, si a ello hubiere lugar, a partir de la ejecutoria de la decisión que se profiera en virtud de la revisión eventual. La ley podrá establecer excepciones.

La petición de parte o del Ministerio Público deberá formularse dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al respectivo proceso; los Tribunales Administrativos, dentro del término perentorio de ocho (8) días, contados a partir de la radicación de la petición, deberán remitir, con destino a la correspondiente Sala, Sección o Subsección del Consejo de Estado, el expediente dentro del cual se haya proferido la respectiva sentencia o el auto que disponga o genere la terminación del proceso, para que dentro del término máximo de tres (3) meses, a partir de su recibo, la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo resuelva sobre la selección, o no, de cada una de tales providencias para su eventual revisión. Cuando se decida sobre la no escogencia de una determinada providencia, cualquiera de las partes o el Ministerio Público podrán insistir acerca de su selección para eventual revisión, dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación de aquella; durante la presentación y trámite de la insistencia también continuarán suspendidos los efectos de la respectiva providencia. La decisión que se adopte en relación con la respectiva insistencia tampoco requerirá motivación.

Parágrafo 1°. La ley podrá disponer que la revisión eventual a que se refiere el presente artículo también se aplique en relación con procesos originados en el ejercicio de otras acciones cuyo conocimiento corresponda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En esos casos la ley regulará todos los aspectos relacionados con la procedencia y trámite de la revisión eventual, tales como la determinación de los plazos dentro de los cuales las partes o el Ministerio Público podrán elevar sus respectivas solicitudes; la insistencia que pueda presentarse respecto de la negativa de la selección; los efectos que ha de generar la selección; la posibilidad de que la revisión eventual pueda concurrir con otros recursos ordinarios o extraordinarios.

Parágrafo 2°. El Consejo de Estado también podrá actuar como Corte de Casación Administrativa. La ley regulará todos los asuntos relacionados con la procedencia y trámite de los recursos, ordinarios o extraordinarios, que puedan interponerse contra las decisiones que en cada caso se adopten en los procesos que cursen ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo".

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Indica que se trata de un artículo nuevo que tiene como finalidad establecer y regular un mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo, lo cual obedece a la circunstancia de que, en virtud de la entrada en funcionamiento de los juzgados administrativos, el Consejo de Estado en muchos casos no tiene asignadas competencias que le permitan unificar la jurisprudencia, asegurar la protección de los

derechos fundamentales y ejercer el control de legalidad de los correspondientes fallos.

Agrega que en la disposición analizada se establecen los lineamientos generales que han de regir dicho mecanismo de revisión y que, por tratarse de un mecanismo nuevo, el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración.

Intervención del Consejo de Estado

El Consejo de Estado[269] señala que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 237 de la Constitución, la primera de las atribuciones del Consejo de Estado es la de "*desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, conforme a las reglas que señale la ley*", disposición que está llamada a generar múltiples y muy variados efectos en el ordenamiento jurídico nacional. De una parte, sostiene, significa que en el campo de lo contencioso administrativo tiene la vocación constitucional de unificar la jurisprudencia nacional, función que constituye un mecanismo de control en contra de la arbitrariedad de la Administración Pública. De otra parte, continúa, lo constituye en tribunal de cierre en dicho ámbito de la jurisdicción, cuyos pronunciamientos están llamados a ser aquellos que orienten de manera última y definitiva la actividad de administrar justicia que se encomienda a todos los jueces y tribunales que conforman la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Agrega que algunos aspectos relacionados con ese carácter y esa función, atribuidos expresamente por la Constitución Política al Consejo de Estado, son las cuestiones de orden constitucional desarrolladas por el legislador en el proyecto *sub examine*.

En cuanto a la facultad que se otorga al Consejo de Estado, en su condición de tribunal supremo de la jurisdicción contencioso administrativa, para revisar, en algunos eventos, las sentencias o las demás providencias proferidas por los tribunales administrativos mediante las cuales se finalice o se disponga el archivo del respectivo proceso, con el fin de unificar la jurisprudencia, asegurar la protección de los derechos constitucionales fundamentales y colectivos o ejercer el control de legalidad respecto de tales decisiones, precisa que de conformidad con lo establecido en los artículos 11 y 50 de la Ley 472 de 1998, corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa conocer de las acciones populares y de grupo, cuando se trate de conflictos originados con ocasión de la actividad de las entidades públicas, así como de las personas privadas que desempeñan funciones administrativas.

---

269 Corporación autora de la iniciativa acogida por los ponentes para el segundo debate en la plenaria del Senado de la República.

En lo concerniente a la competencia funcional para conocer de dichas acciones, indica, los artículos 15 y 51 de la Ley 472 de 1998 establecen que de ellas conocerán en primera instancia los jueces administrativos y en segunda instancia los tribunales administrativos. Precisa, igualmente, que al tenor de lo dispuesto en los artículos 16 y 51 de la referida ley, hasta la entrada en funcionamiento de los juzgados administrativos, de las acciones populares y de grupo interpuestas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, conocían en primera instancia los tribunales administrativos y en segunda instancia el Consejo de Estado.

Añade que cuando hayan sido evacuadas todas las acciones populares y de grupo que actualmente están en curso, el Consejo de Estado no volverá a conocer, al menos por ahora, de procesos que tengan su origen en el ejercicio de acciones de tal naturaleza, haciéndose necesario un control de legalidad por parte del Consejo de Estado como tribunal supremo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por ello, pone de presente tanto la necesidad como la conveniencia de establecer un mecanismo en virtud del cual el Consejo de Estado pueda seleccionar, para su estudio y revisión, algunas de las decisiones dictadas dentro de los aludidos asuntos por los diferentes tribunales del país.

Señala igualmente que la posibilidad de que el Consejo de Estado revise, con amplitud de facultades, las decisiones proferidas por los tribunales inferiores, en materia de acciones populares, constituye herramienta que garantiza la efectividad del derecho a la igualdad. Constituye, agrega, "*el fundamento de la fuerza vinculante relativa de los argumentos que sustentan los pronunciamientos judiciales, la certeza que la comunidad jurídica aspira a tener en el sentido de que los jueces van a decidir los casos iguales de la misma forma, es decir, la garantía de que el ejercicio de la función jurisdiccional atienda a los dictados del principio de la seguridad jurídica, como garantía de la estabilidad con la cual los ciudadanos precisan contar para ejercer sus derechos y libertades, así como para que se les asegure la vigencia de un orden justo - artículo 2 constitucional–"*.

El Consejo de Estado afirma que la obligatoriedad para el juez de no desatender injustificadamente los precedentes judiciales ni la seguridad jurídica, coadyuvan a la materialización de los principios derivados de lo dispuesto en el artículo 83 Superior, la buena fe y la confianza legítima. Principios cuya efectividad se garantizará a través de la revisión de las decisiones que profieran los tribunales inferiores en materia de acciones populares y que redundará igualmente en la efectividad del principio de publicidad de las actuaciones y decisiones judiciales consagrado en el artículo 228 de la Constitución.

En relación con el parágrafo 1º del artículo 11 del proyecto, manifiesta que sus propósitos, justificación y alcance son similares a los expuestos al referirse a las acciones populares, con la particularidad de que en este caso se alude a la posibilidad de revisión de procesos ordinarios que

cursan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Agrega que otro tanto puede decirse en relación con la disposición que autoriza a diseñar y poner en marcha, a través de una ley ordinaria, un recurso de casación administrativa que, a su vez, confiera al Consejo de Estado la condición de Corte o Tribunal de Casación.

En cuanto a la regulación que en el artículo 11 del proyecto se hace acerca de aspectos procedimentales relacionados con el mecanismo de revisión eventual de las acciones populares y de grupo, indica que si bien dicho tipo de regulación no requiere de ley estatutaria para su expedición, nada obsta para que el legislador, en ejercicio de la libertad de configuración de que dispone, decida incluir aspectos de procedimiento en el cuerpo normativo de la ley estatutaria, circunstancia que denota que el legislador quiso posibilitar la inmediata puesta en funcionamiento del mecanismo de revisión eventual. Por ello insta a la Corte a procurar la conservación de dicha voluntad del legislador, independientemente de que las normas pertinentes tengan la jerarquía de procesos propios de una ley estatutaria o de una ley ordinaria.

Intervención de la Universidad del Rosario

Interviene para solicitar que se declare inexequible el artículo 11 del proyecto de ley estatutaria, por considerar que vulnera los artículos 150, 152 y 158 de la Constitución Política.

Manifiesta que el artículo 11 del proyecto, "*por tratarse de un asunto de carácter procesal como es la creación de una competencia, el establecimiento de un procedimiento y la implementación del mecanismo de revisión eventual de las providencias que pongan fin a las acciones populares y de grupo, deben ser consagrados en una ley ordinaria y no mediante una de carácter estatutario como se pretende al incluirlo dentro del Proyecto de Ley de reforma a la Administración de Justicia*". (F. 204). Como fundamento de su aserto hace alusión a lo dicho por esta Corporación en la sentencia C-037 de 1996.

En ese mismo orden de ideas, señala, cuando en el artículo 88 Superior se establece que "*la Ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos*", se refiere a que tal regulación habrá de hacerse mediante ley ordinaria, como en efecto aconteció con la Ley 472 de 1998, en la que se estableció el procedimiento para su ejercicio. Agrega que lo dicho se complementa con lo dispuesto en el numeral 6º del artículo 237 Superior, que dispone que el Consejo de Estado ejercerá *"las demás funciones que determine la ley",* recalcando que se trata de una ley ordinaria.

Señala que la vulneración del artículo 158 de la Carta se materializa al incluir una norma de carácter ordinario dentro del texto de una ley estatutaria, pues se rebasan los límites constitucionales y se viola el

principio de unidad de materia. Nuevamente hace referencia a lo dicho por la Corte en la sentencia C-037 de 1996.

Sostiene que si bien en principio podría parecer que la inclusión de normas propias de una ley ordinaria dentro de una ley estatutaria estaría brindando una garantía adicional, ello no es así por cuanto se está creando una limitación para su modificación o derogación, siendo que el procedimiento ha de caracterizarse por su agilidad y posibilidad de adaptación a las condiciones determinadas por el desarrollo social, económico y jurídico, evitando su petrificación normativa.

Manifiesta que las precedentes observaciones resultan igualmente predicables en relación con lo dispuesto en el parágrafo primero del artículo 11 del proyecto, en el cual, al deferir a la ley ordinaria el establecimiento de la revisión eventual en relación con otras acciones cuyo conocimiento corresponda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se está reconociendo la imposibilidad de incluir en una ley estatutaria normas de carácter procesal.

En relación con la norma contenida en el inciso segundo del artículo 11 del proyecto, indica que "*la decisión de suspender los efectos de las sentencias proferidas dentro de las acciones populares o de grupo a la espera de un pronunciamiento por parte del Consejo de Estado respecto de su eventual revisión va en contra del artículo 2o. de la Carta que prescribe como fin del Estado la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Lo anterior, debido a que existiendo una sentencia que define la protección de los derechos colectivos, se prescribe la suspensión de su ejecución a la espera de un pronunciamiento del Consejo de Estado sobre su eventual revisión, mecanismo que es de carácter excepcional y por tanto no justifica el aplazamiento de la protección de derechos colectivos que gozan de especial protección constitucional*".

Considera, en relación con el mismo inciso segundo, que se vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia al prolongar injustificadamente el tiempo para hacer efectiva la protección de un derecho colectivo, lo cual genera lesión o menoscabo a los derechos de la sociedad. Para ello alude a lo dicho por la Corte en la sentencia C-426 de 2002.

Finalmente, sostiene que al establecerse en el artículo analizado que serán objeto de revisión las providencias dictadas por los tribunales administrativos, excluyendo así la revisión eventual de las proferidas por los juzgados administrativos, se vulnera el artículo 13 Superior, por cuanto se da un trato desigual a los fallos que por cualquier razón no lleguen a ser apelados.

Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal

Advierte que el artículo 11 del proyecto establece un recurso de revisión eventual de las acciones populares y de grupo, exactamente con las mismas finalidades que se señalan para el recurso de casación: unificación de la jurisprudencia, protección de derechos fundamentales y control de legalidad de los fallos, resultando procedente no solo contra las sentencias sino también contra cualquier providencia que ordene el archivo del proceso.

Sobre el particular, estima que dicha regulación se debe a la modificación de la competencia en la jurisdicción contenciosa adoptada a través de ley ordinaria, razón por la cual no parece que sea materia de una ley estatutaria. Considera que en razón de la modificación, "*en vez de que el Consejo de Estado conozca como tribunal de fondo las acciones populares y de grupo y logre de este modo la verdadera protección y garantía de los derechos colectivos que persiguen proteger dichas acciones, termina simplemente cumpliendo funciones de unificación de jurisprudencia que podría también cumplir si obra como tribunal de segunda instancia*".

Intervención del ciudadano Pedro Pablo Camargo

Solicita se declare la inexequibilidad del artículo 11 del proyecto, pues considera que vulnera el artículo 88 de la Carta, que a diferencia de lo dispuesto en el artículo 86 Constitucional, no prevé la eventual revisión de los fallos correspondientes a acciones populares y de grupo. Además, afirma, el artículo 237 de la Constitución no faculta al Consejo de Estado para llevar a cabo la eventual revisión de los fallos en las acciones populares y de grupo, que son acciones típicamente constitucionales de protección de los derechos de tercera generación.

Considera que con la aludida disposición se viola también el artículo 13 Superior, al excluir de la eventual revisión los fallos que sobre acciones populares y de grupo se profieran en la jurisdicción civil; el artículo 86 de la Constitución, que faculta privativamente a la Corte Constitucional para la eventual revisión de los fallos de tutela; el artículo 87 Superior, que no faculta al Consejo de Estado para la eventual revisión de los fallos en la acción de cumplimiento, y el parágrafo 2º del artículo 237 de la Constitución, que no atribuye al Consejo de Estado la facultad de actuar como corte de casación administrativa. Agrega que la casación es un recurso extraordinario que ha de ser instituido mediante reforma de la Constitución.

Intervención del ciudadano Franky Urrego Ortíz

En relación con el artículo 11 del proyecto, considera que en el inciso primero, al disponerse que sólo serán objeto de selección las providencias emanadas de los tribunales administrativos, se excluye de tal posibilidad a las providencias de los juzgados administrativos, conculcándose así el derecho a la igualdad. Sostiene que lo mismo puede

decirse en relación con quienes tramitan una acción popular ante un juzgado civil del circuito, ya que no se prevé un idéntico sistema de revisión eventual por parte de la Corte Suprema de Justicia. Al respecto señala, además, que se omitió hacer referencia a las acciones de cumplimiento (art. 87 Superior), sin que exista razón alguna para su exclusión.

En cuanto a la expresión "*sin necesidad de motivación*", contenida en el inciso segundo del artículo 11 del proyecto, indica que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (sentencia T-259 de 2000), el juez, sin excepciones, está obligado a motivar sus providencias en forma clara y completa, de modo que obrar en sentido contrario conlleva además la violación del debido proceso (sentencia T-428 de 2007).

A juicio del interviniente, la regulación del inciso 2º del artículo, referente a los efectos de las decisiones, resulta problemática cuando se trata de acciones populares, que tienen como finalidad la protección de los derechos colectivos, por cuanto pueden presentarse situaciones de especial urgencia que no podrían solucionarse con la celeridad requerida, vulnerándose así el artículo 2º Superior en lo concerniente a la garantía de la efectividad de los derechos. Agrega que la parte final de la disposición en el sentido de que "*la ley podrá establecer excepciones*", no ofrece una solución satisfactoria a la situación planteada, por cuanto dicha ley no existe y tendrá que agotarse el trámite correspondiente para su expedición, mientras que en el artículo 30 del proyecto se establece que la ley estatutaria analizada "*rige a partir de su promulgación*".

De igual manera, en relación con este último tema alude a la lesión al derecho a la igualdad en el trato jurídico, por considerar que "*si la protección al ambiente sano, a la salubridad y seguridad públicas se profiriera en sede de una Sala Civil de un Tribunal Superior de Distrito Judicial, la orden de protección sería cumplida inmediatamente, lo cual no ocurre en el caso de la dictada por un Tribunal Administrativo*".

Concepto del Procurador General de la Nación

En relación con el artículo 11 del Proyecto, el Procurador General de la Nación sostiene que el mecanismo de la revisión de las sentencias constituye un instrumento idóneo para la unificación de la jurisprudencia, máxime si se tiene en cuenta que al entrar en funcionamiento los juzgados administrativos el Consejo de Estado perdió toda posibilidad de conocer de las acciones populares en segunda instancia. Además, agrega, el mecanismo de la selección resulta razonable por cuanto tal regla no puede universalizarse pues produciría un efecto contrario al perseguido por la ley.

Sobre el parágrafo primero del referido artículo, que establece la potestad de la revisión eventual en los procesos originados en el ejercicio de otras acciones cuyo conocimiento corresponda a la jurisdicción de lo

contencioso administrativo, el Procurador solicita la declaratoria de exequibilidad, bajo el entendido de que en todo caso se excluye la revisión de los fallos de tutela, dada la competencia exclusiva y excluyente de la Corte Constitucional.

Consideraciones de la Corte

1.- La nueva norma que propone el proyecto introduce la figura de la revisión eventual, por parte del Consejo de Estado, de las acciones populares y de grupo que se tramitan ante la jurisdicción contencioso administrativa. Es así como el inciso 1º del artículo plantea la selección de sentencias y demás providencias que pongan fin al proceso, con el propósito de unificar la jurisprudencia, asegurar la protección de los derechos fundamentales o ejercer control de legalidad. Los incisos 2º y 3º regulan asuntos puntuales como la inexistencia del deber de motivar la escogencia o exclusión para revisión, los efectos de las decisiones, el plazo para solicitar la revisión, los sujetos legitimados para hacerlo y el trámite que deberá surtirse.

A su turno, el parágrafo 1º del artículo permite que el mecanismo de la revisión eventual se aplique también a los procesos originados en el ejercicio de otras acciones de conocimiento de esa Jurisdicción, mientras que el parágrafo 2º permite al Consejo de Estado actuar como Corte de Casación Administrativa, dejando a la ley la regulación de los recursos en particular.

2.- Antes de abordar el análisis de la norma conviene precisar que las acciones populares y de grupo son acciones de naturaleza constitucional reconocidas en el artículo 88 Superior[270]. Así mismo, debe tenerse en cuenta que, según el artículo 43 de la Ley Estatuaria de Administración de Justicia, ejercen jurisdicción constitucional los jueces y corporaciones que deban resolver acciones o recursos previstos para la aplicación de derechos constitucionales.

3.- Para examinar la constitucionalidad del artículo, es necesario recordar que la Carta Política reconoce al Consejo de Estado la calidad de "*Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo*", y precisa que en esa condición debe desempeñar sus funciones "*conforme a las reglas que señale la ley*" (art.237-1 CP).

Esto significa que, en principio, es al Legislador a quien corresponde definir la manera concreta como el Consejo de Estado funge de Tribunal

---

270 Artículo 88.- *"La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativas, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.*
También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.
Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos".

Supremo en la jurisdicción contencioso administrativa, lo cual se traduce en la intervención como órgano de última instancia que pone fin a las controversias propias de esa jurisdicción.

La Corte ha aludido a la existencia de una justicia especializada con la función específica de decidir las controversias originadas en la actividad de las entidades estatales y de los particulares que cumplen funciones administrativas, previendo de esta forma una gama de acciones al respecto. Ha dicho al respecto:

> *"Como es sabido, la Constitución Política y las leyes le han asignado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la función específica de juzgar las controversias jurídicas que se originen en la actividad de las entidades estatales y de los particulares que cumplen funciones administrativas. En estos casos, la cuestión litigiosa y el correspondiente control judicial por parte de esta justicia especializada, surge cuando la Administración o quien hace sus veces, en cumplimiento de los deberes asignados y con ocasión de sus reglamentos, actos, hechos, omisiones, contratos y operaciones administrativas, ha desconocido la normatividad que regula la actividad pública y ha lesionado derechos e intereses de la comunidad, de los particulares o de otras entidades u organismos estatales.*
>
> *En procura de hacer expedito el objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el ordenamiento jurídico ha consagrando una gama de acciones entre las que se destacan las tradicionales de simple nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, cuyo propósito específico, como ya se anotó, es el de buscar la declaratoria de invalidez de los actos administrativos que se estimen contrarios a las normas superiores que les sirven de sustento y, para el caso de la acción de restablecimiento, también la restitución del sujeto afectado a una situación jurídica particular amparada por una ley superior"*[271]. (Resaltado fuera de texto).

En concordancia con lo anterior, la Ley 472 de 1998 atribuyó a los órganos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo la competencia para conocer de dichas acciones cuando las mismas se originen en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de los particulares que desempeñen funciones administrativas (artículos 15 y 50); en los demás casos la competencia se radica en los juzgados civiles del circuito y las salas de los tribunales superiores de distrito judicial de la jurisdicción ordinaria.

La Corte ha considerado fundada y razonable esta asignación de competencia, recordando que la Constitución no señala en concreto cuál es la autoridad judicial que conoce de estas acciones, lo cual corresponde, por lo mismo, al Legislador:

> *"Ahora bien, la Constitución en su artículo 88 no hace un señalamiento específico de cuál es la autoridad judicial competente para conocer de la acción de grupo, por lo que debe entenderse que el señalamiento de dicha autoridad corresponde entonces al legislador.*

---

[271] Corte Constitucional, Sentencia C-426 de 2002, MP. Rodrigo Escobar Gil.

> *A juicio de la Corte, el precepto demandado se ajusta a los postulados constitucionales, pues como lo señaló esta Corporación en la sentencia C-037 de 1996 (M.P., Dr. Vladimiro Naranjo Mesa), le compete al legislador la creación y distribución de competencias entre los distintos despachos judiciales. E igualmente, en la sentencia No. C-157 de 1998 (M.P., Dres. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara), la Corte precisó que el legislador está investido por la Constitución de la atribución de señalar las formalidades de procedimiento que deben observarse para garantizar el debido proceso y las competencias de las autoridades judiciales que deban conocer de las respectivas causas, con excepción de aquellas que están directamente asignadas por el constituyente.*
>
> *En consecuencia, resulta fundado y razonable que el legislador haya determinado que las jurisdicciones contencioso administrativa y civil ordinaria sean las competentes para conocer y tramitar tanto las acciones populares como las de grupo en la forma prevista por la norma acusada, especialmente, teniendo en cuenta que el artículo 88 de la Carta Política no especifica la autoridad judicial competente para conocer de ellas. Igualmente lo es, el señalamiento de la competencia como elemento integral del debido proceso (artículo 29 CP.). Así mismo, en cuanto corresponde al legislador ordinario expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas (artículo 150-23 CP.) y determinar la organización y el funcionamiento de las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa, como las competencias que se deben asignar a los órganos que la conforman (artículos 234 a 238 CP.).*
>
> *En tal virtud, cuando la norma acusada señala cuales procesos son de competencia de una u otra jurisdicción, lo hace teniendo en cuenta la naturaleza de la función desarrollada por la persona o funcionario que produjo u ocasionó el daño al interés o derecho colectivo. Además, la distribución de competencias que el legislador hace entre las dos jurisdicciones tiene sustento en el factor subjetivo, ya que se violaría el debido proceso si se desconociera la naturaleza jurídica de los autores del perjuicio, pues en algunos casos éstos serán particulares, y en otros, personas públicas y privadas con funciones administrativas, las causantes de los hechos dañosos a los derechos e intereses colectivos"*[272]. (Resaltado fuera de texto).

En la medida en que se ha atribuido a la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento de ciertas acciones populares y de grupo (las que involucran las actuaciones de autoridades públicas o de particulares que desempeñan funciones administrativas), resulta igualmente válido que el Congreso haya optado por atribuir al Consejo de Estado, como Tribunal Supremo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la facultad para revisar las sentencias y demás providencias que pongan fin a esos procesos. Sin embargo, debe precisarse que se trata de una competencia adicional otorgada por el Legislador, que no lo despoja de la función de actuar como tribunal de única o segunda instancia en otros asuntos previamente asignados.

A juicio de la Corte, la facultad de revisión eventual por parte del Consejo de Estado es compatible con la condición de ese órgano como

---

272 Corte Constitucional, Sentencia C-215 de 1999, MP. Martha Victoria Sachica Méndez.

Tribunal Supremo de la jurisdicción contencioso administrativa, reconocida en el artículo 237-1 de la Carta Política. En efecto, su condición de Tribunal Supremo se proyecta, en esencia, desde una perspectiva de orden sistémico para integrar y unificar la jurisprudencia en lo que concierne a dicha jurisdicción, en el marco de la Constitución y la ley y con la precisión que más adelante se hace en cuanto a la procedencia de la tutela contra sus decisiones.

Por lo demás, el hecho de que se haya previsto la revisión eventual sólo para las decisiones de los tribunales administrativos, excluyéndose las de los juzgados administrativos, no vicia de inconstitucionalidad la norma. En este sentido es necesario tener en cuenta que los jueces administrativos tienen el deber de respeto a los precedentes en su dimensión vertical[273], de manera que por esa vía la revisión de los fallos de los tribunales administrativos ha de garantizar también la coherencia sistémica con la jurisprudencia de los juzgados administrativos.

Tampoco se observa vicio de inconstitucionalidad porque no se haya previsto la revisión eventual de las decisiones proferidas en la jurisdicción ordinaria, pues se trata de dos regulaciones que si bien protegen los mismos bienes jurídicos se sujetan a reglas procedimentales diferentes –al menos en forma supletoria- que no pueden ser equiparadas para estos efectos. Además, esa regulación responde al margen de configuración del Legislador y resulta razonable si se tiene en cuenta que el artículo 11 del proyecto solamente introduce cambios a la competencia en la jurisdicción contencioso administrativo, de modo que sería incoherente que esa misma norma propusiera cambios en la jurisdicción ordinaria.

4.- La Corte debe advertir que la regulación prevista en la norma bajo examen no tiene estricta reserva de ley estatuaria, mas no por ello está viciada de inconstitucional, pues como fue explicado al comienzo de esta sentencia, "*no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la administración de justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria*"[274]. En consecuencia, el Congreso de la República, actuado como legislador ordinario, está facultado para introducir los ajustes o modificaciones que estime convenientes a los aspectos aquí regulados.

5.- De otra parte, el proyecto atribuye al Consejo de Estado, "*en su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo*", la competencia para la revisión eventual de las acciones populares y de grupo. Para ello invoca tres propósitos diferentes: (i) unificar la jurisprudencia, (ii) asegurar la protección de los derechos constitucionales fundamentales y (iii) ejercer el control de legalidad respecto de los fallos correspondientes.

---

273 Sentencia T-698 de 2004, MP. Rodrigo Uprimny Yepes. Ver también las Sentencias T-123 de 1995, C-447 de 1997 SU-047 de 1999, C-836 de 2001, T-688 de 2003 y T-683 de 2006.

274 Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996.

La Sala advierte que los fines que señala la norma para la revisión eventual guardan estrecha relación con los objetivos que por su naturaleza son propios de la casación en la jurisdicción ordinaria, según fue explicado al analizar el artículo 7º del presente proyecto. Esta circunstancia hace necesario analizar si el Congreso, en su calidad de Legislador Estatutario, puede atribuir al Consejo de Estado la facultad de actuar como "*Corte de Casación Administrativa*", (parágrafo 2º del proyecto) y atribuirle las funciones inherentes a esa institución, o si por el contrario sólo puede asignar competencia como "*Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo*".

6.- A juicio de la Corte, conforme al artículo 237-1 de la Constitución, las funciones que la ley puede atribuir al Consejo de Estado son sólo en su calidad de "*Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo*", y no como una "*Corte de Casación*", pues en el diseño constitucional colombiano estas dos calidades no son asimilables en los términos que pretende hacerlo el proyecto bajo examen.

En cuanto a la casación, cabe reiterar que su alcance ya ha sido analizado en la jurisprudencia constitucional. Al respecto, en la sentencia C-252 de 2001, MP. Carlos Gaviria Díaz, la Corte explicó que ésta figura, "*como medio de impugnación extraordinario, no es entonces una invención del legislador colombiano, pues con esta calidad surgió, modernamente, en el derecho francés, asociada a la Defensa de los Derechos del Hombre, aunque algunos tratadistas remontan su origen al derecho romano justinianeo y al antiguo derecho germánico*". Mecanismo adoptado luego en la mayoría de ordenamientos contemporáneos, entre los cuales se incluye el colombiano. En esa misma sentencia la Corte enfatizó en las especiales características de la casación no sólo en materia penal sino como toda una institución jurídica de larga tradición, para lo cual hizo referencia a varios criterios doctrinales:

> *"El recurso de casación es un juicio técnico jurídico, de puro derecho sobre la legalidad de la sentencia (errores in iudicando), sobre el proceso en su totalidad o en diversos sectores del mismo (errores in procedendo), y excepcionalmente sobre las bases probatorias que sirvieron de sustentación para dictar la sentencia acusada. De ahí que la casación, como un juicio sobre la sentencia que es, no pueda entenderse como una instancia adicional, ni como potestad ilimitada para revisar el proceso en su totalidad, en sus diversos aspectos fácticos y normativos, sino como una fase extraordinaria, limitada y excepcional del mismo"*[275].
>
> *"La casación es un instituto judicial consistente en (sic) un órgano único en el Estado (Corte de Casación) que, a fin de mantener la exactitud y la uniformidad de la interpretación jurisprudencial dada por los tribunales al derecho objetivo, examina, sólo en cuanto a la decisión de las cuestiones de derecho, las sentencias de los jueces inferiores cuando las mismas son impugnadas por los interesados mediante un remedio judicial (recurso de*

275 Torres Romero Jorge Enrique y Puyana Mutis Guillermo. *Manual del recurso de casación en materia penal*. Bogotá, Temis, 1979.

> *casación) utilizable solamente contra las sentencias que contengan un error de derecho en la resolución de mérito"*[276].
>
> *"El recurso de casación, en su base política y jurídica, tiene por objeto velar por la recta y genuina aplicación e interpretación de la ley, corrigiendo la infracción de la misma, y logrando en esta misión, al ser ejercida por un mismo y sólo tribunal, la uniformidad de la jurisprudencia. Esta finalidad de interés público, el respeto de la ley, sobrepasa en importancia a aquella otra de orden privado, cual es la reparación de los agravios que se puede inferir a las partes con las resoluciones violatorias de la ley"*[277].

Así pues, debido al especial diseño normativo y las implicaciones de la casación, que está consagrada directamente en la Carta Política, no es constitucional que el Congreso de la República, con la excusa de regularla, adicione una nueva función o altere su estructura básica para transformarla en una institución de naturaleza diferente. Como ha explicado la jurisprudencia al referirse a la casación, la libertad de configuración del Legislador es susceptible de ser limitada cuando "*impide el desarrollo y desempeño cabales de una entidad de rango constitucional, a través de las limitaciones que le impone o de omisiones en su regulación*"[278]. Ello, desde luego, no supone renunciar a la potestad de regulación normativa sino limitar esa facultad.

El anterior fue el argumento que sirvió de base a la Corte para declarar inexequibles algunas expresiones de la Ley 553 de 2000, "*que desvirtuaban la esencia de la casación penal como recurso extraordinario, para transformarla en una acción independiente del proceso, a fin de solucionar problemas prácticos de la administración de justicia relativos a la congestión de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia*"[279]. Sobre el particular esta Corporación sostuvo lo siguiente:

> *"La casación penal, entendida como medio de impugnación extraordinario, tiene elementos estructurales y de contenido propios que no permiten confundirla con otras instituciones; por tanto, no puede la ley modificarla de forma tal que la desnaturalice o la convierta en otra figura jurídica, menos eficaz conforme a los fines que se le atribuyen"*[280].

De esta manera, la función asignada a un juez para actuar como "*Tribunal de Casación*", implica un análisis técnico-jurídico sobre la validez de una sentencia judicial. Esa función fue prevista por el Constituyente de manera expresa y exclusiva para la Corte Suprema de Justicia, en el marco de la jurisdicción ordinaria (art.235-1 CP), pero no para otras autoridades judiciales como el Consejo de Estado.

---

276 Ídem.

277 Ortuzar Latapiat Waldo. *Las causales del recurso de casación en el fondo en materia penal*. Chile, Editorial jurídica, 1958.

278 Corte Constitucional. Sentencia C-407 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

279 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-668 de 2001, MP. Clara Inés Vargas Hernández.

280 Corte Constitucional, Sentencia C-252 de 2001, MP. Carlos Gaviria Díaz.

Por lo anterior, la casación no puede equipararse materialmente con las atribuciones que otorga la Constitución al Consejo de Estado, pues a éste corresponde desempeñar sus funciones como "*Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo*", lo cual significa que actúa en calidad de órgano de última instancia en esa jurisdicción.

Aún cuando las funciones como Tribunal Supremo y como Tribunal de Casación no son en sí mismas incompatibles, sino que incluso se proyectan como complementarias, lo cierto es que en el diseño acogido en la Carta de 1991 el Constituyente optó por asignar al Consejo de Estado la condición de "*Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo*", excluyendo las funciones de Corte de Casación que sí existen en otros ordenamientos.

En el derecho francés, por ejemplo, el Consejo de Estado no tiene configuración constitucional aunque se menciona en varias de sus normas. Allí funge como *Supremo Tribunal Administrativo*, conforme al artículo 111-1 del Código Judicial Administrativo, rol en el que se desempeña como juez de única o última instancia. Pero, simultáneamente, conforme al artículo 331-1 del mismo estatuto, el Consejo de Estado cumple el rol de *Tribunal de Casación* de la jurisdicción administrativa[281]. Ese doble señalamiento sugiere que se trata de labores diferentes aunque relacionadas. En efecto, sobre sus funciones como juez de única instancia, de apelación y de casación, la doctrina ha explicado lo siguiente:

> *"En materia jurisdiccional, las atribuciones del Consejo de Estado son considerables; dentro de la jurisdicción administrativa el Consejo juega un papel de primera importancia y múltiple:*
>
> *a) Por una parte, el Consejo de Estado juzga en primera y única instancia ciertas clases de litigios administrativos (...).*
> *b) Por otra parte, el Consejo de Estado constituye para todas las demás instancias administrativas el juez de apelación (para los tribunales administrativos) o el juez de casación (para todas las jurisdicciones administrativas para las cuales la ley no ha previsto un segundo grado de jurisdicción)"*[282].

El modelo francés tuvo notoria influencia en la creación del Consejo de Estado colombiano. Sin embargo, en la tradición jurídica nacional esta institución nunca ha sido concebida como Corte de Casación, sino solamente como órgano consultivo del ejecutivo y como Tribunal Supremo encargado de dirimir las controversias en las que está involucrada la administración pública.

---

281 Francois Thery, M. Jean. *La justicia administrativa en Francia*. Congreso Internacional de Justicia Administrativa. 60 Aniversario. Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo I. 1997. p.145.

282 André de Laubadere. Manual de Derecho Administrativo. Bogotá, Temis, 1984, p.44. Cfr., Guillermo Cambero Quezada, *Derecho administrativo francés: Dualismo jurisdiccional y jurisdicción administrativa*. Letras jurídicas. México, Revista electrónica de Derecho, ISSN 1870-2155, Número 3.

Según enseña la doctrina, "*en ninguna de las Constituciones expedidas por las provincias a partir de la Declaración de Independencia de Santa Fe de 1810 aparecía un órgano similar al Consejo de Estado, aunque sí pueden encontrarse en algunas de ellas ciertos vestigios de esta institución*"[283]. Luego, en las Constituciones de 1821, 1830 y 1843, se consagró el Consejo de Estado como órgano auxiliar del poder ejecutivo, que desapareció en las constituciones de la Nueva Granada (1843), de la Confederación Granadina (1858) y en la de los Estados Unidos de Colombia (1863)[284]. En la Constitución de 1886 se retornó a la figura del Consejo de Estado, ya no sólo en su condición de órgano consultivo del Gobierno sino como "*Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, conforme a las reglas que señale la ley*" (art.141-3), lo cual vino a consolidarse con la creación de esa jurisdicción en el Acto Legislativo No. 3 de 1910.

Siguiendo con esta tradición, el Constituyente de 1991 quiso mantener las atribuciones consultivas y jurisdiccionales del Consejo de Estado[285], omitiendo hacer referencia a dicho órgano como *Corte de Casación*, pues "*nada aconseja[ba] su reforma, cambio o derogación*", es decir, como *Tribunal Supremo* de lo contencioso administrativo[286].

En suma, la Corte considera que la atribución de competencias que el legislador puede hacer al Consejo de Estado en virtud del artículo 237-1 de la Constitución, sólo puede darse en su calidad de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, pero no como Tribunal de Casación, porque esa función no ha sido asignada por el Constituyente.

7.- Las consideraciones expuestas llevan a la Corte a concluir que la facultad de revisión eventual, prevista en el inciso 1º del artículo 11 del proyecto, sólo puede hacerse como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y no como Corte de Casación.

Desde esta perspectiva, si bien es válida la facultad de revisión para (i) la unificación de jurisprudencia, pues ello es propio de un Tribunal Supremo, no puede asignarse dicha función para (ii) asegurar la protección exclusiva de derechos constitucionales fundamentales, ni para (iii) ejercer control de legalidad, por cuanto estas son atribuciones propias de una Corte de Casación -según fue explicado anteriormente[287]-, calidad que no ostenta el Consejo de Estado, más aún cuando las

---

283 Libardo Rodríguez Rodríguez. *El Consejo de Estado de Colombia: una institución bolivariana*. Bucaramanga, 2001, p.10.

284 Ídem, p.17.

285 Al respecto, en la sentencia C-319 de 1994, la Corte precisó: "*Empero, para esta Corporación resulta claro que una cosa son las funciones jurisdiccionales del Consejo de Estado como tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y otra distinta las que corresponden al mismo Consejo de Estado (Sala de Consulta y de Servicio Civil) como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, de exclusiva competencia de esta".*

286 Asamblea Nacional Constituyente, Sesión Plenaria del 7 de marzo de 1990 (0307), p.1.

287 En este sentido la Corte remite a las consideraciones expuestas al analizar el artículo 7º del proyecto.

acciones populares y de grupo son acciones de clara naturaleza constitucional.

Además, la redacción de la norma al referirse a la revisión para proteger derechos constitucionales *"fundamentales*", sugiere la exclusión de otros derechos constitucionales que no tienen esa categoría (ius-fundamental), como los derechos e intereses colectivos que son justamente los que se protegen a través de las acciones populares.

En consecuencia, la Corte declarará la inexequibilidad de la expresión "*asegurar la protección de derechos constitucionales fundamentales o ejercer el control de legalidad respecto de los fallos correspondientes*", del inciso 1º del artículo 11 del proyecto.

8.- Así mismo, deberá declarar inexequibles las expresiones "*de oficio o"* y "*Al efectuar la revisión se decidirá sin las limitaciones propias de los recursos*", del inciso primero del artículo 11, por cuanto riñen con los postulados del debido proceso (art. 29 CP).

En efecto, como la configuración de las acciones populares y de grupo parte de la base de que el trámite de recursos exige una suerte de legitimación por activa, es necesaria la intervención y solicitud directa de las partes. En esa medida, permitir que la revisión eventual opere de manera oficiosa y que el Consejo de Estado pueda decidir sin ningún tipo de limitación, implicaría transferir una facultad reservada a las partes, entre las que se encuentra el Ministerio Público como garante de los intereses colectivos y de la sociedad en general, resulta contrario al debido proceso y a los derechos de los sujetos involucrados.

9.- Del inciso primero del artículo 11 del proyecto, la Corte también debe declarar inexequibles las expresiones *"de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o",* y *"o Subsecciones, con sujeción a los criterios que establezca el reglamento de la Corporación"*, las cuales autorizan a la Sala Plena y a las subsecciones del Consejo de Estado para seleccionar los asuntos de revisión.

La regulación no resulta coherente con la distribución funcional de competencias prevista en el inciso 2º del artículo 236 de la Constitución, según el cual "*el Consejo de Estado se dividirá en salas y secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la Ley*".

En este sentido, ni en la Ley Estatuaria de Administración de Justicia, ni en el Reglamento del Consejo de Estado se ha atribuido directamente a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o a las subsecciones de esa Corporación, la competencia para conocer de las acciones populares y de grupo. Esa competencia ha sido radicada en las secciones, concretamente en las secciones primera y tercera, según lo previsto en el artículo 13 del

Reglamento del Consejo de Estado[288]. Por lo tanto, a menos que se introduzcan las modificaciones estructurales en materia de competencia, no puede haber una facultad por parte de esas instancias para decidir sobre la revisión eventual de acciones populares y de grupo.

Además, permitir la intervención de la Sala Plena y las subsecciones podría implicar una injerencia indebida en la autonomía de las secciones del Consejo de Estado, cuando es claro que entre ellas no existe relación jerárquica ni de subordinación funcional en estos asuntos.

10.- Finalmente, en cuanto al inciso primero del artículo 11 del proyecto, la Corte debe condicionar la exequibilidad de la norma, en el entendido de que en ningún caso se impide interponer la acción de tutela contra la sentencia objeto de revisión, la decisión de no selección o la decisión que resuelva definitivamente la revisión, cuando de manera excepcional se configuren los requisitos exigidos por la jurisprudencia para tal fin.

En lo concerniente a la procedencia de la tutela es preciso recordar que ejercen jurisdicción constitucional los jueces y corporaciones que deban resolver acciones o recursos previstos para la aplicación de derechos constitucionales (art. 43 LEAJ). Todos hacen parte de la denominada Jurisdicción Constitucional en sede de tutela, *"quienes a su vez "son jerárquicamente inferiores a la Corte Constitucional", por cuanto dicho Tribunal actúa como órgano límite o de cierre de esa jurisdicción, a través de la revisión de las decisiones judiciales que por la vía del amparo se profieran"*[289].

En este aspecto tienen cabida los argumentos reseñados al analizar los artículos 4º y 7º del proyecto, relativos a la procedencia excepcional de la tutela contra providencias judiciales, fundamentos a los cuales la Corte hace remisión expresa y directa.

11.- Con relación al segundo inciso del artículo 11 del proyecto, que excluye el deber de motivar la escogencia o no para revisión y suspende los efectos de las sentencias de instancia hasta tanto haya un pronunciamiento definitivo del Consejo de Estado, la Corte considera que es contrario a la Constitución y por tanto declarará su inexequibilidad. Igualmente, declarará inexequible la expresión final del inciso tercero del mismo artículo, según la cual "*durante la presentación y trámite de la insistencia también continuarán suspendidos los efectos de la respectiva providencia. La decisión que se adopte en relación con la respectiva insistencia tampoco requerirá motivación*".

11.1.- La norma prevé que la decisión de seleccionar o no los asuntos para revisión no requerirá ser motivada, lo cual riñe con el derecho de

---

288 Acuerdo 58 de 1999, modificado por el Acuerdo 55 de 2003.

289 Auto de Sala Plena 010 de 2004.

acceso efectivo a la administración de justicia y afecta una garantía propia del debido proceso.

Sobre la importancia del deber de motivación de las decisiones judiciales, la Corte ha señalado insistentemente que en un Estado Social de Derecho no es razonable apelar a criterios de mera autoridad, por lo que "*todos los servidores públicos, incluyendo los jueces, deben motivar y sustentar jurídicamente, con argumentos razonables, las providencias que profieran"*[290]. Es así como "*la función del juez radica en la definición del derecho y uno de los principios en que se inspira reside en el imperativo de que, sin excepciones, sus providencias estén clara y completamente motivadas*"[291].

En este punto son válidas las apreciaciones expuestas por la Corte sobre la necesidad de motivación las providencias judiciales como garantía inherente al debido proceso:

> *"Una de las dimensiones del debido proceso es la motivación del acto, según se desprende de la expresión "con observancia de la plenitud de las formas", de que trata el artículo 29 de la Constitución.*
>
> *Todo acto definitorio debe ser motivado con expresión de las razones justificativas, como desarrollo del principio de legalidad, para determinar si este se ajusta a la ley o si corresponde a los fines señalados en la misma"*[292].

Argumentos reiterados en la Sentencia C-252 de 2001, cuando la Corte señaló que en el auto inadmisorio del recurso de casación se deben indicar las razones para ello. Dijo entonces:

> *"No cabe duda de que dentro del iter procesal, el acto mediante el cual se admite o rechaza la demanda presentada por un particular adquiere especial trascendencia, puesto que constituye no sólo el inicio de la intervención estatal en la resolución de un conflicto jurídico, sino la delimitación –y primera consideración por parte del juez- del problema de derecho que se ventila ante las autoridades judiciales. En ese orden de ideas, resulta lógicamente necesario que en los eventos en los que la demanda presentada por los particulares no sea procedente, la autoridad competente señale y explique las razones que sustentan su decisión pues, de lo contrario, el ciudadano se vería innecesariamente obligado a interpretar el silencio de la autoridad en perjuicio de su propios intereses, haciendo del proceso judicial un mecanismo incierto, incluso arbitrario, para la protección de los derechos.*
>
> *Lo que está en juego, entonces, es el derecho mismo al debido proceso, que a través de la motivación de los actos sustanciales –sentencias o autos- emanados de las autoridades judiciales-, asegura la efectiva administración de justicia a los particulares".* (Resaltado fuera de texto).

---

290 Cfr. Corte Constitucional, Autos 129 de 2003, 190 de 2003, 312 de 2006 y 016 de 2007, entre otros.

291 Corte Constitucional, Sentencia T-259 de 2000, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

292 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-187 de 1993, MP. Alejandro Martínez Caballero.

11.2.- En este punto es necesario advertir que la facultad atribuida al Consejo de Estado para la revisión eventual de acciones populares y de grupo, no puede ser asimilada a la facultad asignada a la Corte Constitucional para la revisión eventual de los fallos de tutela. Esa diferencia explica por qué la decisión del Consejo de Estado habrá de ser motivada, mientras que en el caso de la Corte Constitucional no se consagra tal exigencia.

En primer lugar, como ya ha sido explicado, la eventual revisión de los fallos de tutela fue autorizada directa y exclusivamente por la propia Constitución en los artículos 86 y 241-9 de la Carta Política, cosa que no ocurrió con las acciones populares y de grupo, cuya configuración se dejó en manos del Legislador, sujeta a los valores, principios y derechos previstos en la Constitución.

En segundo lugar, en la sentencia C-037 de 1996, la Corte explicó por qué la decisión de revisar o no un fallo de tutela es una potestad eminentemente discrecional y autónoma de esta Corporación. Dijo entonces la Corte:

> *"Para la Corte, resulta evidente que la Carta Política utiliza el término "eventual" dentro del significado antes descrito. Se trata, pues, de una atribución libre y discrecional de la Corporación para revisar los fallos de tutela que sean remitidos por los diferentes despachos judiciales, con el fin de unificar la jurisprudencia sobre la materia y de sentar bases sólidas sobre las que los demás administradores de justicia se puedan inspirar al momento de pronunciarse acerca de los derechos fundamentales dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Fue dentro de estos criterios que el Constituyente obró respecto de la materia en comento. En efecto, dentro del Informe-Ponencia presentado por el delegatario Juan Carlos Esguerra Portocarrero, se manifestó:*
>
> > *"(...) he considerado que la decisión del juez, aunque de cumplimiento inmediato, debe ser susceptible de algún recurso y, adicionalmente, con la finalidad de unificar la jurisprudencia constitucional, podría pensarse en que el fallo se remita a la Corte Constitucional -de aprobarse su creación- la cual tendría la facultad de revisarlo".*[293] *...*
>
> *Por su parte, en la Comisión Primera de la Asamblea Constituyente se explicó:*
>
> > *"...Por otro lado se ha previsto que también la Corte Constitucional, en caso de crearse la Corte Constitucional, como todo parece indicarlo, pueda revisar la decisión que haya adoptado el juez. Esto puesto que en tratándose de asuntos que tienen una clara connotación constitucional, puesto de lo que se trata es precisamente de la defensa de derechos constitucionales, pues no puede haber tantas interpretaciones constitucionales y tantas jurisprudencias constitucionales, cuantos jueces haya en la República. Eso de ninguna manera, entonces con el propósito de perseguir la unidad*

293 Asamblea Nacional Constituyente. GACETA CONSTITUCIONAL del 22 de abril de 1991, pág. 14.

> *jurisprudencial en materia constitucional, se busca que la Corte constitucional pueda revisar la decisión a su arbitrio. No que todas las decisiones que se adopten sobre el particular, deban llegar a la Corte*[294]". (Resaltado fuera de texto).

Esta potestad de la Corte Constitucional no coincide con la facultad de revisión eventual que el proyecto otorga al Consejo de Estado respecto de las acciones populares y de grupo, porque no existe norma constitucional que confiera directamente esa discrecionalidad, lo cual demuestra que se dio un tratamiento diferenciado y excepcional respecto de la revisión eventual en materia de tutela.

En tercer lugar, no puede perderse de vista que en materia de tutela todos los fallos de instancia son remitidos a la Corte Constitucional para que los examine y decida sobre su eventual revisión, mientras que el Consejo de Estado sólo habrá de pronunciarse respecto de las solicitudes elevadas por las partes o el Ministerio Público que tengan como propósito unificar la jurisprudencia en materia de acciones populares y de grupo.

Finalmente, es importante advertir que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario y residual en materia de derechos fundamentales, mientras que la acción popular es el mecanismo principal para proteger los derechos e intereses colectivos, y la acción de grupo un mecanismo idóneo para el reclamo conjunto de la indemnización de perjuicios respecto de una misma causa. Es por ello necesario que el Consejo de Estado haga explícitos los motivos por los cuales decide que un caso será o no examinado en revisión.

Así las cosas, la Corte considera que si bien es constitucionalmente legítimo que el Consejo de Estado cumpla la función de revisión eventual en acciones populares y de grupo, también lo es que las decisiones al respecto sean motivadas, no sólo cuando se selecciona un asunto sino también cuando se desestima su revisión.

11.3.- De otra parte, el inciso segundo del artículo 11 del proyecto, así como la expresión final del inciso tercero, señalan que la decisión de instancia en las acciones populares y de grupo sólo producirá efectos cuando el Consejo de Estado decida sobre la selección o se pronuncie en virtud de la revisión eventual, con las excepciones que fije la ley. A juicio de la Corte esta regulación es inconstitucional por desconocimiento de los principios de efectividad de los derechos (art.2 CP) y acceso efectivo a la administración de justicia (art.228 CP).

La jurisprudencia ha reconocido que el principio de efectividad de los derechos es inherente a la vigencia de un Estado Social de Derecho,

---

294 Presidencia de la República. *CENTRO DE INFORMACIÓN Y SISTEMAS PARA LA PREPARACIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE*. Transcripción de sesiones, Comisión Primera, 7 de mayo de 1991, pág. 28.

donde se convierte en un postulado "*de rigurosa importancia*"[295]. De esta manera, si los jueces son quienes en sus providencias definen, para el caso concreto, el contenido y alcance de los derechos constitucionales -conforme a la interpretación de esta Corte como supremo intérprete de la Constitución[296]-, se hace necesario garantizar su eficacia material cuando resulten vulnerados o amenazados y así haya sido declarado en una sentencia judicial, lo que no ocurre en el caso de la norma objeto de examen.

La Corte recuerda que el régimen jurídico de las acciones de grupo -también de las acciones populares- y la interpretación de sus disposiciones, "*debe estar guiado por el principio de efectividad de los derechos bajo el propósito de lograr un orden político económico y social justo (CP Preámbulo y art. 2º)*"[297]. De hecho, fue éste uno de los argumentos para declarar inexequible la norma relativa a la preexistencia del grupo en esas acciones, por tratarse de *"un requisito que le resta efectividad a la garantía judicial de las acciones de grupo, e implica una indudable limitación del derecho de acceso a la administración de justicia, sin que sea claro cuál es la finalidad constitucional que se ve satisfecha y que podría eventualmente justificar esa limitación*"[298].

En concordancia con lo anterior, si bien el Legislador goza de un significativo margen de configuración de los procedimientos judiciales, esa potestad debe ejercerse dentro del marco fijado por la Constitución, y, en este caso particular, sin desconocer el derecho de acceso efectivo a la administración de justicia, sobre el cual la Corte ha explicado lo siguiente:

> *"En este sentido, la doctrina constitucional ha considerado que la competencia normativa del legislador resulta acorde con el estatuto superior, siempre y cuando tenga en cuenta los siguientes aspectos: 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[299] que en el caso procesal civil puede implicar derechos como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (artículos 13, 29 y 229 C.P.) [300]; iii) que obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas[301] 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.)[302]. De allí que no*

---

295 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-084 de 1998, MP. Antonio Barrera Carbonell. Ver también las Sentencias C-836 de 2001, MP. Rodrigo Escobar Gil, C-317 de 2002, MP. Clara Inés Vargas Hernández,

296 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-836 de 2001, MP. Rodrigo Escobar Gil.

297 Corte Constitucional, Sentencia C-569 de 2004, MP. Rodrigo Uprimny Yepes; C-215 de 1999, MP. Martha Victoria Sachica, C-1062 de 2001, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

298 Íbidem.

299 Corte Constitucional. Sentencia C-728 de 2000 y C-1104 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas, entre otras.

300 Corte Constitucional. Sentencia C-1512 de 2000. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

301 Corte Constitucional. Sentencias C-1104 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas y C-1512 de 2000.M.P. Álvaro Tafur Galvis.

302 Corte Constitucional. Sentencia C-426 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

> *se estimen válidas, las disposiciones procesales "que anulan u obstaculizan irrazonablemente el ejercicio del derecho de acción"*[303]*, precisamente porque un objetivo constitucional legítimo es el de "realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial"*[304]*".*
> *(…)*
> *El acceso a la justicia bajo los supuestos predichos, no puede ser por lo tanto meramente nominal, - es decir simplemente enunciativo -, sino que resulta imperativa su efectividad, a fin de garantizar una protección auténtica y real de las garantías y derechos objeto del debate procesal. Por lo tanto, y de conformidad con el principio de efectividad que se predica de todos los derechos fundamentales, es necesario que el acceso y el procedimiento que lo desarrolla, sea igualmente interpretado a la luz del ordenamiento superior, "en el sentido que resulte más favorable al logro y realización del derecho sustancial, consultando en todo caso el verdadero espíritu y finalidad de la ley*[305]*".* (Sentencia C-662 de 2004. Resaltado fuera de texto).

El inciso 2º del artículo 11 del proyecto representa así una medida que pone en riesgo la protección de los derechos involucrados en las acciones constitucionales populares y de grupo, y con ello viola el acceso efectivo a la administración de justicia (art.228 CP), pues el cumplimiento de una orden judicial se prolonga indefinidamente en el tiempo sin que existan motivos que lo justifiquen, más aún cuando la trascendencia de los derechos involucrados reclama una especial cautela de los operadores jurídicos.

Como lo señala un interviniente, no ofrece una solución satisfactoria el hecho de que la norma autorice al Legislador para establecer algunas excepciones, por cuanto se trata de una simple eventualidad que no resulta ni real ni cierta para la protección efectiva de los derechos vulnerados o amenazados. En consecuencia, no resulta razonable supeditar su amparo a una decisión apenas eventual y excepcional, que por tardía podría hacer nugatorio el disfrute legítimo de un derecho cuya titularidad radica en cabeza de una colectividad.

En este orden de ideas, la Corte declarará inexequible el inciso 2º del artículo 11 del proyecto, así como de la expresión "*durante la presentación y trámite de la insistencia también continuarán suspendidos los efectos de la respectiva providencia. La decisión que se adopte en relación con la respectiva insistencia tampoco requerirá motivación*", del inciso 3º del mismo artículo. Sin embargo, debe precisarse que el examen de esta norma no involucra ningún análisis sobre la suspensión provisional de actos administrativos, que es una figura independiente prevista en el artículo 238 de la Constitución como una facultad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

12.- Por otra parte, el inciso 3º del artículo 11 del proyecto regula cuestiones referentes al trámite de la revisión eventual: el plazo de la

---

303 Corte Constitucional. Sentencia C-346 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell

304 Corte Constitucional. Sentencia T-323 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

305 Corte Constitucional. Sentencia C-426 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

solicitud de parte o del Ministerio Público para la revisión, el trámite que debe surtirse en el tribunal administrativo respectivo, el plazo que tiene el Consejo de Estado para decidir sobre la revisión eventual (3 meses) y la facultad de las partes y del Ministerio Público para insistir en la revisión.

Sobre estos temas la Corte no encuentra objeción alguna de inconstitucionalidad, en la medida en que corresponden a regulaciones procesales necesarias para hacer operativo el nuevo trámite diseñado por el Legislador. Pero es necesario insistir en que este mecanismo se diferencia de la *eventual revisión* que fue instituida para la acción de tutela en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución, que respondió a distintos factores como la naturaleza de la acción y del órgano al cual se entregó la función garante supremo y órgano de cierre de la jurisdicción constitucional: la Corte Constitucional.

Hecha esta precisión, la Corte declarará la exequibilidad del inciso 3º del artículo 11 del proyecto, salvo la expresión "*durante la presentación y trámite de la insistencia también continuarán suspendidos los efectos de la respectiva providencia. La decisión que se adopte en relación con la respectiva insistencia tampoco requerirá motivación*", que por las razones antes anotadas será declarada inexequible.

13.- En cuanto al parágrafo primero del artículo 11 del proyecto, habilita a la ley para que el mecanismo de la revisión eventual se aplique también a los procesos originados en el ejercicio de otras acciones de conocimiento de esa jurisdicción. Esta facultad no plantea, en sí mismo, vicio alguno de inconstitucionalidad, pues hace parte de las atribuciones del Legislador previstas en los artículos 150, 236 y 237 de la Constitución.

Sin embargo, una interpretación de esa norma podría sugerir que la revisión eventual, en otros asuntos, no queda sujeta a ningún tipo de restricción. Ello implicaría una lectura contraria a la Carta Política, pues desconocería las limitaciones de orden constitucional anteriormente anotadas, las cuales se predican de manera global de la nueva competencia atribuida al Consejo de Estado.

Por lo anterior, para excluir interpretaciones incompatibles con el ordenamiento Superior, la Corte condicionará la exequibilidad de la norma en el entendido de que se trata de una competencia adicional del Consejo de Estado, de que la revisión eventual es contra sentencias o providencias que pongan fin a un proceso, proferidas por los tribunales administrativos, para unificar la jurisprudencia, y de que no impide la interposición de la acción de tutela.

14.- Finalmente, el parágrafo 2º permite al Consejo de Estado actuar como Corte de Casación Administrativa y deja a la ley la regulación de los asuntos sobre la procedencia y trámite de los recursos ordinarios o

extraordinarios que puedan presentarse en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Al respecto la Corte debe declarar inexequible la expresión "*el Consejo de Estado también podrá actuar como Corte de Casación Administrativa*", pues, como se expuso al examinar el inciso 1º del artículo, esa Corporación no puede fungir como Corte de Casación ya que constitucionalmente no le fue asignada dicha función, sino la de actuar como "*Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo*" (art.237-1 CP).

Con referencia a los recursos y trámites que corresponde fijar a la ley, la Corte considera que la norma se limita a mencionar la facultad inherente al Congreso para regular los asuntos relacionados con la procedencia y trámite de recursos en los procesos seguidos ante esa jurisdicción. Facultad que armoniza con las atribuciones del Congreso de la República previstas en el artículo 150 de la Constitución, referentes a la cláusula general de competencia, y en los artículos 236 y 237 *ibídem*, que versan sobre la facultad para regular los asuntos propios de la jurisdicción contencioso administrativa. En consecuencia, declarará su exequibilidad.

5.12. Análisis de constitucionalidad del Artículo 12:

"**Artículo 12. Modifícase el numeral 1 del artículo 37 de la Ley 270 de 1996 y adiciónase un parágrafo:**

1. Resolver los conflictos de competencia entre las Secciones del Consejo de Estado.

Parágrafo. Los conflictos de competencia entre los Tribunales Administrativos, entre Secciones de distintos Tribunales Administrativos, entre los Tribunales y Jueces de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa pertenecientes a distintos distritos judiciales administrativos y entre Jueces Administrativos de los diferentes distritos judiciales administrativos, serán resueltos por las respectivas Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, de acuerdo con su especialidad. Los conflictos entre juzgados administrativos de un mismo circuito o entre secciones de un mismo Tribunal Administrativo serán decididos por el correspondiente Tribunal en pleno".

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia, entidad autora del proyecto inicial, manifiesta que en razón de la complejidad de las funciones asignadas a la sala plena de lo contencioso administrativo, lo que se busca a través de la reforma es racionalizar su atribución en relación con los conflictos de competencia, en forma tal que sólo haya de ocuparse de tales conflictos cuando sea absolutamente necesario.

Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación señala que el artículo bajo examen resulta ajustado a la Constitución, ya que los conflictos de competencia son dirimidos por organismos superiores de la misma jurisdicción.

Consideraciones de la Corte

1.- A diferencia de la Ley 270 de 1996, que prevé una considerable intervención de la Sala Plena de lo Contencioso para dirimir conflictos de competencia entre las diferentes secciones del Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de diferentes distritos judiciales, el proyecto plantea una racionalización de esa función, para permitir la intervención de otras autoridades judiciales teniendo en cuenta el nivel en el cual surge un conflicto de esta naturaleza.

Con la reforma propuesta se atribuye a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo la función de resolver los conflictos de competencia que lleguen a suscitarse entre las diferentes secciones del Consejo de Estado. Y se atribuye a las secciones o subsecciones de dicha Corporación, así como a tribunales administrativos, la facultad de decidir en relación con los conflictos de competencia que se presenten entre instancias inferiores de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

2.- La Corte considera que las disposiciones contenidas en el artículo 12 del proyecto se avienen tanto a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 236 de la Constitución Política, que establece que "*la Ley señalará las funciones de cada una de las salas y secciones*" del Consejo de Estado, como a lo establecido en el artículo 237 Superior, según el cual entre las atribuciones del Consejo de Estado se encuentra el cumplimiento de "*las demás funciones que determine la ley*".

En razón de su condición de tribunal supremo de lo contencioso administrativo resulta acorde con la Constitución que la ley le asigne las funciones encaminadas a dirimir los conflictos que lleguen a presentarse dentro de la órbita de su competencia. De igual manera, todas aquellas situaciones de conflicto que lleguen a presentarse en instancias inferiores y que por tal razón no requieran la intervención del Consejo de Estado, habrán de ser resueltas por las correspondientes secciones o subsecciones del Consejo de Estado o por los correspondientes tribunales administrativos, según el caso. En consecuencia, el artículo en examen será declarado exequible.

5.13. Análisis de constitucionalidad del Artículo 13:

"**Artículo 13. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:**

Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones

previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.

Las conciliaciones judiciales y extrajudiciales únicamente requerirán revisión de la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuando así lo solicite y sustente el Ministerio Público, dentro de los tres (3) días siguientes a su celebración. Dicha solicitud sólo será procedente en los casos en que el Ministerio Público considere que los términos de la respectiva conciliación resultan contrarios al ordenamiento vigente o lesivos para el patrimonio público".

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia considera que las disposiciones contenidas en el artículo 13 del proyecto obedecen a una filosofía de fomento y aplicación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, y es por ello que se hace obligatorio adelantar el trámite de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad. Como argumento atinente a la constitucionalidad de dicho artículo transcribe algunos apartes de la sentencia C-033 de 2005, en la cual se analizó la evolución de la conciliación judicial y extrajudicial en materia administrativa.

Intervención del ciudadano Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon

El ciudadano Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon considera que el tema de la conciliación obligatoria ya había sido tratado y resuelto por la Corte en la sentencia C-160 de 1999, en la que se dijo que era inexequible ya que, al momento del respectivo pronunciamiento, no existían las condiciones materiales que aseguraran su efectividad. De igual manera, en la sentencia C-893 de 2001 se dijo que la conciliación como requisito de procedibilidad en todas las materias resultaba inexequible, ya que la conciliación debía constituir solo una opción alternativa para la solución de conflictos y, por tal razón, debía ser de carácter voluntario, pues de lo contrario se estaría desconociendo el derecho de los particulares a acceder a la administración de justicia.

Señala que "*en materia contencioso administrativa es evidente la máxima desproporción entre las partes, pues de un lado está una entidad pública de carácter nacional, departamental o municipal, y por el otro, una persona perjudicada o afectada por la actuación de la entidad pública. Se violan los artículos 13 y 229 de la Carta pues no se permite en términos de igualdad real el acceso a la administración de justicia, porque se le exige a un individuo poner la cara y pedirle a la entidad previamente para después demandarla, con lo cual podría estar en peligro su derecho y aún su integridad, porque como se sabe, en esos procesos los que reclaman son las víctimas del actuar estatal, quienes además de tener esta posición de subordinación (Estado-ciudadano), por*

el solo daño que se les causó están además en un estado de indefensión, y como si fuera poco, quedarán expuestas por su reclamación".

Hace igualmente alusión a lo desproporcionado de la carga que se crearía para el Ministerio Público con el trámite de las conciliaciones y agrega que por no tener la respectiva norma la implementación necesaria, se tornaría ineficaz, ya que en lugar de contribuir a la descongestión lo que haría sería generar el efecto contrario.

Concluye señalando que "*en materia contencioso administrativa, el juez natural para conocer sobre la legalidad de los actos administrativos es el de esta jurisdicción, y será él quien declare la nulidad y el posible restablecimiento del derecho, por ello, al obligarse a agotar la conciliación en los casos en donde está de por medio la presunción de legalidad del acto administrativo, el conciliador no podría permitir una posible conciliación y un restablecimiento del derecho, con base en un acto administrativo que no ha sido declarado nulo por la jurisdicción, es decir, sin una previa declaración judicial de nulidad por parte de un juez contencioso administrativo*".

Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare inexequible el artículo 13 del proyecto, por considerar que vulnera los artículos 277 y 278 de la Constitución Política.

El Ministerio Público manifiesta que el contenido del inciso primero es idéntico al del artículo 37 de la Ley 640 de 2001, "*por la cual se modifican las normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones*", norma que se encuentra vigente; razón por la cual considera que su reproducción en el proyecto de ley va en contravía de los principios de especialidad y de efecto útil de las normas. Agrega que si se tiene en cuenta el título del proyecto y que el artículo 13 no comporta un contenido reformatorio de la Ley 270 de 1996, se incurre en una violación del principio de unidad de materia establecido en el artículo 169 Superior.

Señala que la jurisprudencia de la Corte ha elaborado el criterio según el cual la conciliación, como mecanismo alternativo de solución de conflictos, es de carácter voluntario y restringe el derecho de acceso a la dispensa judicial a través del ejercicio del derecho de acción.

Considera que "*al obviarse la revisión del acuerdo conciliatorio por parte del juez administrativo, se le atribuye al Ministerio Público una función que no le es propia: la de impartir justicia con fuerza de cosa juzgada en asuntos contenciosos*", ya que la intervención que se atribuye al Ministerio Público en el inciso segundo del artículo 13 implica la toma de decisión definitiva en relación con la conciliación, tal como lo hace la jurisdicción de lo contencioso administrativo, desconociendo así la

función jurisdiccional e incurriendo en la violación tanto de los artículos 277 y 278 de la Constitución, como de los artículos 11, 12, 34 a 37, 40 a 412 y 197 de la propia Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Agrega que, en relación con este aspecto, en el proyecto no se tuvieron en cuenta las condiciones materiales para su aplicación, ya que de establecerse tal facultad para el Ministerio Público resultaría imposible su aplicación en la realidad, por cuanto la Procuraduría no cuenta con el número de servidores requerido para cumplir con tal actividad. Así mismo, precisa que no se trata sólo de un reproche de mera conveniencia, sino que la Corte al pronunciarse en relación con una materia semejante a la analizada (Sentencia C-160 de 1999), decretó la inexequibilidad aludiendo a la carencia de "*los elementos mínimos requeridos para garantizar de manera real y efectiva el principio constitucional de acceso a la justicia*".

Consideraciones de la Corte Constitucional

1.- El primer inciso del artículo 13 del proyecto contiene el pliego de modificaciones presentado en la plenaria del Senado de la República, en cuya oportunidad sólo se propuso la conciliación como requisito de procedibilidad en la jurisdicción contencioso administrativa. Allí se explicó que la norma se enmarcaba dentro del propósito de descongestión y de aplicación de los mecanismos alternativos al proceso judicial[306].

Posteriormente, en el texto propuesto para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes fue introducido el inciso segundo del mismo artículo, referente a la revisión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo de las conciliaciones judiciales y extrajudiciales[307].

2.- Tal como lo señalan los intervinientes y el señor Procurador General de la Nación, el instituto de la conciliación judicial y extrajudicial, en especial como requisito de procedibiliad, ya ha sido objeto de diversos pronunciamientos por parte de esta Corporación, de los cuales la Sala hará alusión a los que resultan pertinentes para efecto del análisis del artículo *sub examine*[308].

En la sentencia C-160 de 1999, MP. Antonio Barrera Carbonell, la Corte sostuvo que no viola la Constitución la exigencia de intentar la conciliación como requisito para acudir ante los jueces. Sin embargo, precisó que es necesario evaluar su regulación en cada caso concreto.

---

306 Gaceta del Congreso No. 132 del 20 de abril de 2007, Pg. 6. Cuaderno de trámite en plenaria Senado. Folio 6.

307 Gaceta del Congreso No. 275 del 13 de junio de 2007, pg. 7. Cuaderno de trámite en plenaria Cámara. Folio 7.

308 Corte Constitucional, Sentencias C-160 de 1999, C-893 de 2001, C-1195 de 2001, C-314 de 2002, C-417 de 2002, C-187 de 2003, C-910 de 2004, C-936 de 2004, C-999 de 2004, C-1146 de 2004, C-033 de 2005 y C-338 de 2006.

Con base en ello declaró inexequibles los artículos 68, 82, 85 y 87 de la Ley 446 de 1998, sobre la conciliación como requisito de procedibilidad en asuntos laborales, pues consideró que no estaban dadas las condiciones mínimas para garantizar la protección de los derechos de los trabajadores.

En la sentencia C-893 de 2001, MP. Clara Inés Vargas Hernández, la Corte declaró inexequibles, entre otras, las normas que habilitaban al Gobierno para expedir el reglamento de los centros de conciliación en materia de lo contencioso administrativo, las que facultaban a los centros de conciliación para adelantar conciliaciones en asuntos de la jurisdicción contencioso administrativa, y las que señalaban que la conciliación extrajudicial supliría la vía gubernativa en las controversias de orden laboral.

En la sentencia C-1195 de 2001, MP. Manuel José Cepeda y Marco Gerardo Monroy, la Corte encontró constitucionalmente válida, en términos generales, la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para acudir ante las instancias judiciales. Respecto de la conciliación en materia contencioso administrativa, prevista entonces para los asuntos tramitados mediante las acciones señaladas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo (acción de reparación directa y acción de controversias contractuales), la Corte explicó algunas de sus características y encontró ajustada a la Constitución el requisito de procedibilidad. Dijo entonces:

> *"En primer lugar, la conciliación prejudicial obligatoria en materia civil y contencioso administrativa resulta ser un medio adecuado y efectivamente conducente para garantizar el acceso a la justicia, como quiera ofrece un espacio para dar una solución a los conflictos por la vía de la autocomposición y permite que asuntos que normalmente no llegan a la justicia estatal formal porque las partes los consideran dispendiosos, difíciles o demasiado onerosos en términos de tiempo y esfuerzos, puedan ser ventilados y resueltos rápidamente y a un bajo costo.*
> *(…)*
> ***7.4. La determinación de los asuntos sujetos a conciliación prejudicial obligatoria en materia contencioso administrativa***
>
> *En materia contencioso administrativa, el legislador estableció unas condiciones particulares que reducen la posibilidad de afectación del derecho de acceso a la justicia en esta materia.*
>
> *En primer lugar, con el fin de proteger la legalidad y los intereses patrimoniales del Estado, la conciliación administrativa debe ser aprobada judicialmente.*[309]
>
> *En segundo lugar, la conciliación administrativa sólo puede ser adelantada ante los agentes del Ministerio Público asignados a la jurisdicción contencioso administrativa. Ello implica una intervención mayor del conciliador con el fin de proteger el interés general, la legalidad del proceso y los derechos fundamentales. Además, el conciliador puede solicitar pruebas*

309 Ley 446 de 1998, artículo 73 y Ley 640 de 2001, artículo 24.

adicionales a las presentadas por las partes para la sustentación del acuerdo conciliatorio[310] y si tales pruebas no son aportadas, puede decidir que no se logró el acuerdo.[311]

En tercer lugar, la conciliación administrativa impone a los representantes de las entidades públicas no sólo la obligación de concurrir a la audiencia de conciliación, sino además la obligación de discutir las propuestas de solución que se hagan, salvo que exista justificación para ello, y de proponer fórmulas de solución[312]. El incumplimiento de estas obligaciones da lugar a sanciones disciplinaras.

Según el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, la conciliación en esta materia tiene importantes restricciones.

> *"Artículo 70. Asuntos susceptibles de conciliación. El artículo 59 de la Ley 23 de 1991, quedará así:*
>
> *Artículo 59. Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción contencioso administrativa a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.*
>
> *Parágrafo 1.- En los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, la conciliación procederá siempre que en ellos se hayan propuesto excepciones de mérito.*
>
> *Parágrafo 2.- No puede haber conciliación en los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario."*

De los asuntos susceptibles de conciliación citados en la Ley 446 de 1998, la Ley 640 de 2001 señaló la obligatoriedad de este requisito de procedibilidad para los asuntos que hayan de ser tramitados mediante las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, es decir, acciones de reparación directa por daños antijurídicos causados por hechos, omisiones, operaciones o actuaciones administrativas o por la ocupación temporal o permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa, así como controversias de carácter patrimonial surgidas con ocasión de contratos estatales.

En el caso de la conciliación prejudicial en materia contencioso administrativa, la sentencia en la sentencia C-160 de 1999, definió un requisito adicional sobre la definición de la procedencia o no de la vía gubernativa que la Corte examinará a continuación.

Por la naturaleza de la acción de reparación directa (artículo 86 del Código Contencioso Administrativo), no es indispensable de agotamiento previo de la vía gubernativa. Además, en el caso de la acción contractual (artículo 87 del Código Contencioso Administrativo), no existe incompatibilidad entre la

---

310 Ley 640 de 2001, Artículo 25. *"Pruebas en la conciliación extrajudicial.*

311 El artículo 25, inciso final, de la Ley 640 de 2001 dice: *"Si agotada la oportunidad para aportar las pruebas según lo previsto en el inciso anterior, la parte requerida no ha aportado las solicitadas, se entenderá que no se logró el acuerdo.".*

312 Ley 446 de 1998, Artículo 74. Sanciones; Decreto 2511 de 1998, artículo 14. De las sanciones.

> *conciliación prejudicial y el agotamiento de la vía gubernativa, pues en este caso, según lo establecen los artículos 51 y 77 de la Ley 80 de 1993, Estatuto de la Contratación Estatal, "los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual sólo son susceptibles del recurso de reposición", el cual no es obligatorio para poder ejercer la acción contractual. Esta disposición cumple, por lo tanto, con los condicionamientos enunciados por la Corte y resulta constitucional en estos aspectos.*
>
> *Por lo anterior, la exigencia del requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa resulta compatible con la Carta. Pasa la Corte a precisar dos asuntos adicionales que resultan relevantes para el análisis de la constitucionalidad del requisito de procedibilidad en materia civil, de familia y contencioso administrativa. Estos asuntos son: (i) La relación del presente fallo con la sentencia C-893 de 2001; (ii) La consideración de otros derechos relevantes".* (Resaltado fuera de texto).

En la misma sentencia C-1195 de 2001, este Tribunal precisó que la inexequibilidad de la conciliación como requisito de procedibilidad en material laboral (Sentencia C-893 de 2001), no incluyó las controversias laborales propias de la jurisdicción contencioso administrativa.

En la sentencia C-314 de 2002, MP. Marco Gerardo Monroy, la Corte explicó que por un error tipográfico en el proceso de aprobación de la Ley 640 de 2001, inicialmente se mencionaron dentro de los asuntos sujetos a conciliación previa como requisito de procedibilidad, los señalados en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho), yerro que fue corregido en el Decreto 131 de 2001.

También se hicieron algunas consideraciones sobre el amplio margen de configuración del Legislador "*para determinar el diseño y la dinámica de los mecanismos de acceso a la administración de justicia, así como de los procedimientos judiciales que operan para hacer efectivo dicho acceso*". Con fundamento en ello, la Corte encontró constitucionalmente legítimo que el Congreso hubiese excluido el requisito de la conciliación prejudicial para hacer uso de la acción de repetición. Dijo entonces:

> *"Visto de lo anterior que el legislador está habilitado para establecer las acciones judiciales respecto de las cuales es necesario agotar la conciliación previa, es consecuente deducir que aquél también lo está para excluir las acciones que considere incompatibles con dicho requisito. En otros términos, a la facultad constitucional de inclusión le correspondería una facultad correlativa de exclusión.*
>
> *La no exigencia de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad de la acción de repetición es entonces una decisión que el legislador adopta en ejercicio de su autonomía legislativa y que, por tanto, sólo a él le corresponde decidir.*
> *(…)*
> *No obstante, precisamente porque la acción de repetición es una acción cuyo titular exclusivo es el Estado, el legislador estaría habilitado para otorgar la excepción contenida en la norma acusada sin que por ello se entienda violentado el principio de igualdad. Ciertamente, la posición que afronta el*

> *Estado frente a la vulneración de su patrimonio, que –debe recordarse- es el mismo patrimonio público, no es similar a la del particular que recibe un desmedro económico de tipo individual. Por ello, atendiendo al hecho de que el fin perseguido por ese trámite judicial es la recuperación de recursos públicos, resulta entendible y justificado que el Legislador releve a su titular de la obligación de conciliar el pleito antes de iniciar el trámite ante el juez correspondiente".* (Resaltado fuera de texto).

En la sentencia C-417 de 2002 se reafirma la constitucionalidad de la conciliación como requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No obstante, la Corte aclara que lo que se exige no es la celebración de un acuerdo conciliatorio, sino el intento de conciliación como paso previo y necesario para acudir ante la administración de justicia:

> *"La distinción entre la conciliación como acuerdo y el intento de conciliación como proceso es entonces decisiva, pues esa diferencia muestra que no hay nada de contradictorio en defender el carácter autocompositivo y voluntario de la conciliación con la posibilidad de que la ley imponga como requisito de procedibilidad que las partes busquen llegar a un acuerdo.*
> *(...)*
> *Por todo lo anterior, la Corte concluye que el cargo del demandante es equivocado. El intento de conciliación prejudicial obligatoria no desconoce la naturaleza consensual de ese mecanismo y el principio de habilitación del artículo 116 superior. Con todo, la Corte precisa que esa doctrina obviamente no excluye que la ley, con el fin de estimular las posibilidades de elección de las personas, pueda en el futuro establecer que las partes deben gozar de la facultad de seleccionar libremente al conciliador. Esa es una posibilidad que bien puede desarrollar el Congreso en ejercicio de su libertad de configuración en este campo. En la presente sentencia, la Corte simplemente está señalando que la ley puede, en materia contencioso administrativa, establecer que la audiencia de conciliación representa un requisito de procedibilidad, sin desconocer por ello la naturaleza consensual de la conciliación ni el principio de habilitación previsto en el artículo 116 de la Carta. Esta Corte ratifica entonces la doctrina desarrollada en las sentencias C-160 de 1999, C-247 de 1999 y C-1195 de 2001, según la cual la consagración de un intento de conciliación como requisito de procedibilidad no viola en sí misma la Carta, pero es necesario que el juez constitucional examine siempre si las distintas regulaciones son proporcionadas y razonables, ya que algunas de ellas podrían desconocer el derecho de acceder a la justicia o vulnerar otras cláusulas constitucionales".* (Resaltado fuera de texto).

En la sentencia C-187 de 2003, MP. Jaime Araújo Rentería, la Corte declaró exequibles varias normas de la Ley 640 de 2001, que autorizan el cobro de servicios notariales y de los centros de conciliación. Respecto de los asuntos propios de lo contencioso administrativo, la sentencia recuerda que el artículo 23 de la Ley 640 de 2001 exige adelantar la conciliación ante los agentes del Ministerio Público, de modo que no genera costo alguno que pueda afectar el acceso a la administración de justicia.

En la sentencia C-910 de 2004, MP. Rodrigo Escobar Gil, la Corte examinó el artículo 38 de la Ley 863 de 2003, que autorizó a los

contribuyentes, responsables, agentes retenedores de impuestos nacionales y usuarios aduaneros, para conciliar con la DIAN en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho tramitados ante la jurisdicción contencioso administrativa, siempre que no se hubiere proferido sentencia definitiva en las instancias del proceso, se elevara la solicitud antes del 30 de junio del año 2004, se observaran los montos de acuerdo allí señalados y se cumplieran otras exigencias adicionales previstas en esa ley. La Corte consideró que la norma no constituía una amnistía tributaría y por el contrario esa facultad de conciliación estaba dentro del marco de configuración propio del Legislador. Al respecto sostuvo lo siguiente:

> *"Encuentra la Corte que, en este caso, la materia es susceptible de conciliación, por referirse a pretensiones de carácter patrimonial y contenido económico, y, como quiera que esas conciliación o transacción, operan sobre materias objeto de controversia, no comportan, por consiguiente, per se, la rebaja de obligaciones ciertas e indiscutidas y no pueden catalogarse como amnistías tributarias, las misma se encuentran dentro de la órbita de configuración del legislador, que puede, por consideraciones de recaudo, de eficiencia administrativa y de ahorro de recursos plantear fórmulas alternativas para la solución de las controversias que se hayan presentado en torno a las obligaciones tributarias".* (Resaltado fuera de texto).

Posteriormente, en la Sentencia C-1146 de 2004, MP. Humberto Sierra Porto, la Corte examinó de nuevo el artículo 38 de la Ley 863 de 2003, demandado por un cargo diferente al estudiado en la sentencia C-910 de 2004. La Sala insistió en la libertad de configuración del Congreso para regular lo concerniente a los mecanismos alternativos de solución de conflictos, y encontró razonable la exclusión de la conciliación en los procesos que se encontraban en trámite de recurso de súplica o de revisión:

> *"9- La Carta prevé no sólo la existencia de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, como la conciliación, sino que además confiere al Congreso una amplia libertad de configuración en la materia, tal y como esta Corte lo ha señalado en numerosas ocasiones*[313]*.*
> *(...)*
> *10- Igualmente, es claro que la ley tiene también amplia discrecionalidad para regular los procesos y el alcance de los distintos recursos, tal y como esta Corte lo ha destacado en varias oportunidades*[314]*.*
> *(...)*
> *11- Las anteriores consideraciones muestran que el Congreso goza de una amplia libertad para regular la conciliación y el alcance de los distintos recursos, lo cual tiene una consecuencia importante en el presente proceso, y es la siguiente: en principio es admisible que la ley establezca regulaciones distintas en materia de conciliación para los distintos procesos y recursos, puesto que no sólo el Congreso tiene discrecionalidad para establecer diferenciaciones en los procesos sino que, además, goza de amplitud para regular los alcances y límites de los mecanismo alternativos de resolución de conflictos, como la conciliación.*

---

313 Ver, entre otras, las sentencias C-893 de 2001, C-1195 de 2001 y C-314 de 2002

314 Ver, entre otras, las sentencias C-140 de 1995, C-927 de 2000 y C-314 de 2002.

(…)
Ahora bien, los recursos de súplica y revisión son recursos extraordinarios, que suponen la existencia de una sentencia ejecutoriada. En el primer caso, el recurso procede frente a una sentencia ejecutoriada dictada por las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (CCA art. 194 y ss), mientras que el en segundo caso procede no sólo contra esas sentencias sino también contra aquellas que sean dictadas por los tribunales administrativos, en única o segunda instancia (CCA art. 185 y ss). En esas condiciones, bien podía la ley excluir la conciliación de los procesos que han alcanzado estos recursos extraordinarios, puesto que la existencia de una sentencia ejecutoriada supone razonablemente que ya no existe un asunto litigioso a ser conciliado sino un punto que ha sido definido por una sentencia ejecutoriada. Y es entonces correcto, por no infringir precepto constitucional alguno, que la ley excluya esos procesos de la posibilidad de conciliación, por lo que la Corte declarará la exequibilidad del aparte acusado".

La Sentencia C-033 de 2005, MP. Álvaro Tafur Gálvis, declaró exequible el parágrafo 3º del artículo 1 de la Ley 640 de 2001, según el cual, "*en materia de lo contencioso administrativo el trámite conciliatorio, desde la misma presentación de la solicitud deberá hacerse por medio de abogado titulado quien deberá concurrir, en todo caso, a las audiencias en que se lleve a cabo la conciliación*". Para la Corte esta regulación no implicaba un tratamiento violatorio del derecho a la igualdad, frente a la posibilidad de acudir sin abogado a la conciliación en asuntos propios de otras jurisdicciones, por tratarse de regulaciones que por su naturaleza son diferentes. Además, reitera que no se afecta el derecho de acceso a la justicia, pues la exigencia de un abogado en estos asuntos "*resulta ser un medio idóneo y razonable para lograr un fin constitucionalmente legítimo, como lo es el de asegurar el cumplimiento de los principios de igualdad, transparencia y aún el de celeridad en el trámite conciliatorio*".

Finalmente, en la sentencia C-338 de 2006, MP. Clara Inés Vargas Hernández, la Corte declaró exequible varias normas de la Ley 678 de 2001, que permiten hacer uso de la acción de repetición cuando el reconocimiento indemnizatorio no proviene de una condena sino de una conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. En esta oportunidad la Corte hizo referencia a la posibilidad de acudir a la conciliación en las etapas prejudicial o judicial y con base en el acuerdo adelantar la correspondiente acción de repetición. Debido a la importancia de las consideraciones allí expuestas para el análisis del presente caso, la Corte se permite transcribir *in extenso* algunos de los fundamentos más relevantes:

"Ahora bien. De conformidad con lo previsto en el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 59 de la Ley 23 de 1991, "Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo".

Además, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3º de la Ley 640 de 2001, la conciliación podrá ser judicial si se realiza dentro de un proceso judicial, o extrajudicial, si se realiza antes o por fuera de un proceso judicial.

En relación con la conciliación judicial, si las partes llegan a un acuerdo el juez lo aprobará si está conforme a la ley, mediante su suscripción en el acta de conciliación. Si recae sobre la totalidad del litigio el juez proferirá un auto terminando el proceso, ya que de lo contrario el proceso continuará respecto de lo no conciliado[315]*. Las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sólo podrán ser adelantadas ante los Agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción; y las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales se remitirán a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración, al juez o Corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable.*
(…)
De conformidad con lo previsto en los artículos 80 y 81 de la Ley 446 de 1998, antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes individual o conjuntamente podrán formular solicitud de conciliación prejudicial, al Agente del Ministerio Público asignado al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de aquellas, conciliación administrativa prejudicial que solo tendrá lugar cuando no procediere la vía gubernativa o cuando ésta estuviere agotada.

Ahora bien. De acuerdo con lo previsto en la Ley 678 de 2001, procede la conciliación judicial en los procesos de repetición, de oficio o a solicitud de parte, siempre y cuando el acuerdo no sea lesivo para los intereses del Estado, así como igualmente procede la conciliación extrajudicial siempre que no exista proceso judicial[316]*.*

Según lo dispone el artículo 19 de la Ley 678 de 2001, cuando en un proceso de responsabilidad estatal se ejercite el llamamiento en garantía y éste termine mediante conciliación o cualquiera otra forma de terminación de conflictos, el agente estatal podrá llamar en la misma audiencia a conciliar las pretensiones en su contra. Si no lo hace, el proceso del llamamiento continuará hasta culminar con sentencia, sin perjuicio de poder intentar una nueva audiencia de conciliación, que deberá ser solicitada de mutuo acuerdo entre las partes.
(…)
En conclusión se tiene, que las normas relativas a la materia permiten a un particular conciliar sus pretensiones contra el Estado, aún tratándose de aquella acción de que trata el inciso primero del artículo 90 de la Constitución, bien de manera prejudicial, judicial o extrajudicialmente. Conciliación que puede llevarse a cabo aún cuando medie el llamamiento en garantía del agente estatal respectivo. Igualmente, es procedente la conciliación en el proceso de repetición. En ambos casos, siempre y cuando el acuerdo que se logre no sea lesivo para los intereses del Estado.
(…)
Significa lo anterior que, para el ejercicio de la acción de repetición con fundamento en una conciliación, se requiere que en éste proceso se establezca en forma clara y precisa la concurrencia del dolo o de la culpa grave

---

315 Artículo 43 de la Ley 640 de 2001.

316 Ley 678 de 2001, arts. 12 y 13.

imputable al agente ya que, en ausencia de tal presupuesto, la acción de repetición no está llamada a prosperar. Y el establecimiento del elemento subjetivo de la conducta de agente estatal no puede hacerse sino a través de procedimientos que se adelanten con sujeción al debido proceso.

La conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo se encuentra regulada en los artículos 23, 24 y 25 de la Ley 640 de 2001 y sus características generales son: i) Sólo pueden ser adelantadas ante los agentes del Ministerio Público asignados a dicha jurisdicción. ii) Se requiere la aprobación del juez o corporación competente para conocer de la respectiva acción judicial. iii) Los interesados pueden aportar las pruebas que estimen pertinentes.

La intervención tanto del Ministerio Público como del juez o corporación competente tienen precisamente por objeto garantizar la prevalencia del interés general, la preservación del patrimonio público y la observancia del debido proceso en este tipo de conciliaciones". (Resaltado fuera de texto).

Los apartes jurisprudenciales transcritos permiten concluir que la conciliación como requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no contraría la Constitución siempre y cuando en su configuración concreta se garantice el derecho de acceso a la administración de justicia.

3.- Ahora bien, en la disposición contenida en el inciso primero del artículo 13 del proyecto se prevé la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo –CCA-.

La Corte observa que se introduce como novedad la exigencia de la conciliación previa para interponer la acción de nulidad y de restablecimiento del derecho, por cuanto la norma hasta ahora vigente -artículo 37 de la Ley 640 de 2001- sólo menciona las acciones previstas en los artículos 86 (acción de reparación directa) y 87 (acción de controversias contractuales) del CCA.

Para el caso específico de la conciliación en asuntos relacionados con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la Sala recuerda que el artículo 70 de la Ley 446 de 1998 dispuso lo siguiente[317]:

"Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.

Parágrafo 1º.- En los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, la conciliación procederá siempre que en ellos se hayan propuesto excepciones de mérito.

317 Ley 446 de 1998, artículo 70. Incorporado en el artículo 56 del Decreto 1818 de 1998 (Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos).

Parágrafo 2º.- No puede haber conciliación en los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario"[318]. (Resaltado fuera de texto).

Como puede notarse, desde el año 1998 el Legislador autorizó la conciliación sobre los conflictos ventilados a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la acción de reparación directa y la acción de controversias contractuales, previstas en los artículos 85, 86 y 87 del CCA, respectivamente. Así también lo reconoció la Corte en la sentencia C-111 de 1999, cuando señaló que en ese marco legal podía "*haber conciliación sobre las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa o en las controversias contractuales (arts. 85, 86 y 87 del C.C.A.)*". Conforme a dicha normatividad, serían conciliables "*todos los asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley*"[319], por supuesto bajo las condiciones allí indicadas.

4.- Sin embargo, en el artículo 37 de la Ley 640 de 2001 sólo se contempló la conciliación como requisito de procedibilidad para hacer uso de la acción de reparación directa y de la acción de controversias contractuales, excluyéndose ese requisito para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho[320].

5.- De conformidad con la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, la Sala considera que es conforme a la Carta Política que se mantenga el instituto de la conciliación como requisito de procedibilidad para las acciones consagradas en los artículos 86 y 87 del CCA. Así mismo, es constitucionalmente válido que se haga extensiva su exigencia a la acción de nulidad y de restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del CCA.

En este último evento resulta razonable aceptar la exigencia de conciliación prejudicial, pues lo que se discute son intereses de contenido particular y subjetivo, generalmente de orden patrimonial[321], y no la legalidad o constitucionalidad en abstracto, que se ventila a través de la acción de simple nulidad (artículo 84 del Código Contencioso Administrativo) o de la acción de nulidad por inconstitucionalidad

---

318 Cabe precisar que en sobre la prohibición de conciliación en asuntos tributarios se han presentado algunas reformas en las Leyes 863 de 2003 y 1111 de 2006.

319 Ley 446 de 1998, artículo 65. Incorporado en el artículo 2º del Decreto 1818 de 1998 (Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos).

320 Artículo 37. (Corregido por el art. 2 del Decreto Nacional 131 de 2001). "Requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. (…)".

321 Al respecto la doctrina nacional sostiene: "*Y no es descabellado la ocurrencia de la conciliación en los eventos de las acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, pues en este tipo de acciones se ventila, evidentemente, una situación particular de contenido patrimonial, donde el afectado busca el restablecimiento de su situación particular susceptible de evaluación patrimonial. El motivo que lo induce a formular la pretensión es un fin patrimonial, individual y subjetivo. Este interés es el que se negocia y no la legalidad del acto*". Juan Ángel Palacio Hincapié, *Derecho Procesal Administrativo*. Bogotá, Librería Jurídica, 3ª edición, 2002, p.639.

(art.237-2 de la Constitución Política). En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad del inciso primero del artículo 13 del proyecto.

6.- No puede decirse lo mismo en relación con la disposición contenida en el inciso segundo del artículo 13 del proyecto, que establece la revisión de las conciliaciones judiciales y extrajudiciales por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, únicamente en aquellos casos en que exista previa solicitud y sustentación por parte del Ministerio Público, quien deberá hacerla dentro de los tres días siguientes a la celebración de la conciliación.

La Corte ha reconocido que la intervención del Ministerio Público en las conciliaciones administrativas constituye una garantía en la protección de los intereses públicos en asuntos que revisten especial importancia para el Estado. En la sentencia C-111 de 1999, sostuvo:

> *"Es de señalar que la intervención activa del Ministerio Público en los procesos contencioso administrativos, concretamente, en las conciliaciones extrajudiciales, no es producto de un capricho del legislador, o una manera de entorpecer un posible acuerdo al que llegaren las partes, sino que es una garantía para que en asuntos que revisten interés para el Estado, pues, corresponde a litigios en donde éste es parte, no queden sólo sometidos a lo que pueda disponer el servidor público, que en un momento dado, sea el que esté representando al Estado. Además, se garantiza, con la intervención del agente del Ministerio, que el acuerdo al que lleguen las partes, también sea beneficioso para el interés general".*

Igualmente, en la sentencia C-1195 de 2001, reiterada en la sentencia C-417 de 2002, la Corte destacó de nuevo la importancia de la intervención del Ministerio Público en las conciliaciones de los asuntos propios de la jurisdicción contencioso administrativa:

> *"La conciliación administrativa sólo puede ser adelantada ante los agentes del Ministerio Público asignados a la jurisdicción contencioso administrativa. Ello implica una intervención mayor del conciliador con el fin de proteger el interés general, la legalidad del proceso y los derechos fundamentales. Además, el conciliador puede solicitar pruebas adicionales a las presentadas por las partes para la sustentación del acuerdo conciliatorio y si tales pruebas no son aportadas, puede decidir que no se logró el acuerdo."*

Así mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 277 de la Constitución, la Procuraduría General de la Nación tiene funciones de vigilancia del cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; vela por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas; vigila la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas; interviene en los procesos judiciales y administrativos cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales, entre otras.

7.- Con base en lo anterior, la Corte considera que el inciso 2º del artículo 13 del proyecto vulnera los artículos 228 y 277-7 de la Constitución, en la medida en que pretende reducir a simples eventualidades el control judicial de conciliaciones en materia contencioso administrativa, permitiendo una suerte de escogencia casual y sin ningún tipo de parámetros objetivos defendidos por el Legislador.

Con ello también se pasa inadvertido que en los asuntos de esta naturaleza está involucrado el patrimonio público, de modo que el Congreso debe ser particularmente cauteloso y riguroso en el diseño de mecanismos de control judicial, buscando siempre ampliar las medidas de protección al erario público, en vez de reducirlas como pretende hacerlo la norma bajo examen.

Además, tampoco puede perderse de vista que en muchas ocasiones el acuerdo conciliatorio implica un análisis sobre la legalidad de actos administrativos, asunto que por su naturaleza está reservado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En este orden de ideas, la Corte declarará la inexequibilidad del inciso 2º del artículo 13 del proyecto.

8.- Cabe precisar que esta decisión no modifica la regulación actualmente vigente en materia de controles judiciales a la conciliación en asuntos propios de la jurisdicción contencioso administrativa[322]. En consecuencia, conforme a dichas normas, no sólo se debe seguir exigiendo la intervención del Ministerio Público, sino que las actas de conciliación deberán ser aprobadas por el juez competente para conocer de la acción respectiva, lo que de paso salvaguarda el control de legalidad en esta clase de asuntos.

5.14. Análisis de constitucionalidad del Artículo 14:

"Artículo 14. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:

Artículo 60A. Poderes del juez. Además de los casos previstos en los artículos anteriores, el Juez podrá sancionar con multa de dos a cinco salarios mínimos mensuales, a las partes del proceso, o a sus representantes o abogados, en los siguientes eventos:

1. Cuando a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad.

2. Cuando se utilice el proceso, incidente, trámite especial que haya sustituido a este o recurso, para fines claramente ilegales.

---

322 Ley 640 de 2001, Artículo 24. "Aprobación judicial de conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo. Las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo se remitirán a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración, al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable".

3. Cuando se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas o injustificadamente no suministren oportunamente la información o los documentos que estén en su poder y les fueren requeridos en inspección judicial, o mediante oficio.

4. Cuando injustificadamente no presten debida colaboración en la práctica de las pruebas y diligencias

5. Cuando adopten una conducta procesal tendiente a dilatar el proceso o por cualquier medio se entorpezca el desarrollo normal del proceso.

Parágrafo. El Juez tendrá poderes procesales para el impulso oficioso de los procesos, cualquiera que sea, y lo adelantará hasta la sentencia si es el caso".

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia explicó la inclusión de este artículo en el proyecto de ley, aduciendo que la celeridad en el funcionamiento de la administración de justicia es uno de los objetivos principales de la reforma propuesta, de modo que conferir poderes sancionatorios al juez evita que se utilice innecesaria o ilegalmente a la administración de justicia, o que por diversos medios se impida la celeridad de los procesos.

Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal considera que los poderes disciplinarios del juez habrían de limitarse a los que resulten necesarios para dirigir el proceso, ya que de las faltas disciplinarias de los abogados debe conocer el órgano competente, y no parece adecuado que se otorguen funciones disciplinarias al juez, por cuanto no son propias de la función jurisdiccional y pueden afectar su imparcialidad. Hace igualmente alusión a la imprecisión que caracteriza la expresión "*hechos contrarios a la realidad*" contenida en el mismo artículo 14 analizado.

Intervención del Consejo Superior de la Judicatura

El Consejo Superior de la Judicatura solicita a la Corte que se condicione la declaración de exequibilidad del parágrafo del artículo *sub examine*, al entendido de que no puede aplicarse en relación con los procesos que cursan bajo el sistema penal acusatorio, ni bajo el sistema penal de adolescentes.

Señala que en el Acto Legislativo No. 003 de 2002 se definieron los hitos constitucionales para la entrada en vigencia del sistema penal acusatorio, reformando el artículo 250 de la Constitución, en cual se plasmaron las bases para el sistema penal acusatorio. En dicho sistema "*a la Fiscalía le corresponde la investigación y la acusación, y al juez, en la función de control de garantías, autorizar las medidas que deba adoptar la fiscalía siempre que se respeten los derechos y garantías fundamentales y, en la función de conocimiento, dirigir el juicio oral y público y adoptar los*

fallos. En tal sentido, la potestad oficiosa del juez para culminar un proceso se ha restringido a punto de desaparecer, pues el esquema adversarial es fundamental en el sistema penal acusatorio".

Precisa que el mismo principio se aplica en cuanto concierne al sistema de responsabilidad penal de los adolescentes, en razón de la remisión efectuada en la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, al procedimiento establecido en la Ley 906 de 2004.

Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación sostiene que las facultades del juez para imponer multas a las partes y a sus representantes o apoderados es exequible de manera condicional, en la medida en que, en cuanto atañe a las sanciones impuestas a los profesionales del derecho, su graduación se lleve a cabo con observancia de lo dispuesto en la Ley 1123 de 2007, "*por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado*" y se observe lo dicho por la Corte en la sentencia C-884 de 2007. En cuanto concierne a las partes o sus representantes, afirma, la decisión se debe encontrar debidamente fundamentada y ser respetuosa del derecho al debido proceso.

Consideraciones de la Corte

1.- Los jueces de la República son los primeros llamados a ejercer una función directiva en la conducción de los procesos a su cargo, para lo cual el Legislador les ha otorgado la potestad de asegurar, por todos los medios legítimos a su alcance, que las diferentes actuaciones se lleven a cabo no solo "*con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio*", sino exigiendo la colaboración y el buen comportamiento de todos los sujetos procesales.

Es en este marco que se sitúan las medidas correccionales, concebidas como aquellas atribuciones jurisdiccionales con las que cuentan el juez para "mantener el proceso dentro de los cauces de dignidad y decoro propios del ejercicio de la profesión de abogado, así como exigir la mesura, seriedad y respeto debidos entre los sujetos procesales, las partes en los procesos, los terceros que en ellos intervienen y entre todos estos y los servidores públicos"[323].

En la sentencia C-037 de 1996, al examinar la constitucionalidad de las medidas correccionales previstas en relación con la administración de justicia, esta Corporación explicó que la norma busca *"que magistrados, fiscales y jueces hagan prevalecer y preservar la dignidad de la justicia, pues esto no sólo es compromiso de los funcionarios y empleados que hacen parte de la rama judicial sino que, con igual énfasis, se reclama*

---

323 Corte Constitucional, Sentencia C-392 de 2002, MP. Álvaro Tafur Gálvis.

deferencia y respeto hacia aquellos de parte de los particulares que acceden a los estrados judiciales".

La sentencia T-1015 de 2007, MP. Margo Gerardo Monroy Cabra, reseña algunas de las subreglas referentes a la potestad correccional del juez. Dice al respecto:

> "Así pues, de la Sentencia C-037 de 1996 se extraen las siguientes conclusiones relativas a los fines y a la naturaleza jurídica las facultades correccionales de los magistrados, jueces y fiscales:
>
> a. Dichas facultades se tienen para hacer *"prevalecer y preservar la dignidad de la justicia".*
> *b.* La potestad correccional es distinta de la facultad disciplinaria; ésta última sólo es aplicable a los servidores públicos, mientras que la potestad correccional se ejerce respecto de los particulares.
> c. La potestad correccional puede ser regulada dentro de una ley "estatutaria de administración de justicia", pero en cambio la potestad disciplinaria no; esta última potestad debe ser objeto de leyes dedicadas a regular asuntos disciplinarios y no asuntos judiciales, so pena de verse desconocidos los artículos 150-23, 152 y 158 de la Carta. Por lo tanto, es válido concluir también que las facultades correccionales son de naturaleza judicial, pero las disciplinarias no.
> d. Las facultades correccionales se ejercen por los magistrados, jueces y fiscales cuando los particulares les falten al respeto en cualquiera de estas dos circunstancias: (i) *"con ocasión del servicio",* o (ii) *"por razón de sus actos oficiales".*
> e. La circunstancia de que sea el mismo funcionario judicial irrespetado quien impone las sanciones de tipo correccional no resulta contraria a la Constitución".

De esta manera, las medidas correccionales se proyectan como una de las manifestaciones legítimas del poder punitivo del Estado.

2.- La actual ley estatutaria de administración de justicia consagra las medidas correccionales con el fin de proteger, en esencia, la dignidad y el decoro de la administración de justicia. Sin embargo, con la reforma propuesta también se autoriza la imposición de sanciones para garantizar una conducta recta y transparente que no afecte ni la celeridad ni la eficiencia de la justicia.

Considera la Corte que esta nueva proyección de las medidas correccionales se ajusta a la Constitución, por cuanto mantiene inalterado el propósito central de velar por el respeto y la majestad de la administración de justicia.

Si bien es cierto que en diferentes ordenamientos se hace alusión a los poderes y medidas correccionales que competen al funcionario judicial encargado de la dirección del respectivo proceso, ello no obsta para que, con el fin de asegurar el normal desenvolvimiento y la celeridad de las distintas actuaciones judiciales, se consagre expresamente la facultad que tiene el juez para reprimir, dentro del marco del respectivo proceso, los

diferentes comportamientos que tengan por objeto inducir en error a dicho funcionario, proceder en forma claramente ilegal, obstruir la práctica de pruebas o rehusarse injustificadamente a aportar información o documentos necesarios o útiles para los fines del proceso, negar la colaboración para la práctica de las diferentes diligencias, así como las conductas claramente encaminadas a entorpecer o dilatar el normal desenvolvimiento del proceso.

Con todo, es necesario hacer algunas advertencias y precisiones a fin de clarificar en qué eventos y bajo qué circunstancias es válida la imposición de sanciones.

En primer lugar, la Corte observa que el artículo 14 del proyecto solamente autoriza la imposición de multas entre dos y cinco salarios mínimos mensuales. En este sentido, el monto de la sanción resulta razonable ya que se trata de una medida de orden estrictamente económico que no involucra otros derechos como la libertad personal. No obstante, para la dosificación de la multa el juez deberá valorar, entre otros factores, la naturaleza del proceso, la trascendencia de la falta, las condiciones particulares del responsable, su situación económica –de cara al proceso-, entre otros factores.

En segundo lugar, es necesario señalar que la imposición de una multa, cualquiera que ella sea, debe ser el resultado de una actuación respetuosa de las reglas básicas del debido proceso, de manera que la persona tenga la oportunidad real y efectiva de ejercer las garantías inherentes a sus derechos de contradicción y defensa. Al respecto, el artículo 59 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, declarado exequible en la sentencia C-037 de 1996, señala algunas de las pautas procedimentales sobre las cuales se define la responsabilidad en cada caso particular[324].

Concordante con ello, en la sentencia C-218 de 1996, MP. Fabio Morón Díaz, la Corte explicó que las sanciones de tipo correccional que imponga el juez en ejercicio de sus funciones, “han de inscribirse en un marco de estricto sometimiento al debido proceso, de acuerdo con lo señalado en el artículo 29 de la CP”.

En tercer lugar, la Corte advierte que la sanción debe determinarse a partir de criterios de imputación que permitan acreditar en debida forma la temeridad o mala fe del responsable y sólo cuando afecten objetivamente la celeridad o eficiencia en la administración de justicia. Desde esta perspectiva el juez debe cumplir un rol activo, de modo que para la imposición de una multa haya hecho advertencia previa a la

---

324 “Artículo 59 Procedimiento. El magistrado o juez hará saber al infractor que su conducta acarrea la correspondiente sanción y de inmediato oirá las explicaciones que éste quiera suministrar en su defensa. Si éstas no fueren satisfactorias, procederá a señalar la sanción en resolución motivada contra la cual solamente procede el recurso de reposición interpuesto en el momento de la notificación. El sancionado dispone de veinticuatro horas para sustentar y el funcionario de un tiempo igual para resolverlo”.

persona sobre las posibles consecuencias de su conducta, y ésta se muestre definitivamente renuente a cumplir el llamado de la autoridad judicial.

En cuarto lugar, no podrá ser objeto de medida correccional la conducta que sea expresión del ejercicio legítimo de los derechos de las partes o sus representantes.

Conforme a lo anterior, la utilización de recursos, incidentes o demás trámites dentro de un proceso, no podrá considerarse *per se* como con fines claramente ilegales (numeral 2º del artículo bajo examen), cuando los mismos sean ejercidos dentro de la dialéctica normal de una controversia, cuando existan discrepancias razonables sobre su pertinencia o procedibilidad en un caso particular, o en general cuando no se observe una conducta temeraria o contraria a la buena fe. De lo contrario podría llegarse a extremos insospechados por el Legislador que implicarían la sanción por el simple uso de los cauces ordinarios o extraordinarios para cuestionar las decisiones judiciales.

Tampoco podrán ser sancionadas, en el marco del numeral 3º del artículo analizado, las conductas que impliquen una oposición fundada a la práctica de pruebas, ni la negativa al suministro de información con base en el principio constitucional de no auto-incriminación, ni todos aquellos actos que se encuentren amparados por el ejercicio de derechos fundamentales.

De la misma forma, bajo la regla del numeral 5º del artículo 14 del proyecto, no hay lugar a la multa en aquellos eventos en los cuales se afecte el normal desarrollo de un proceso como resultado del trámite de recursos o acciones previstas en el ordenamiento para controvertir o impugnar las decisiones judiciales. En estos casos, tales comportamientos no pueden interpretarse como conductas dilatorias del proceso, sino como expresión legítima de las atribuciones que el propio Legislador ha dado a las partes en la dinámica propia de todo proceso judicial.

Finalmente, la Corte considera que la regulación aquí prevista no tiene reserva de ley estatutaria ni excluye lo dispuesto en otras normas ordinarias que regulan cuestiones específicas, pues se trata de una norma general *"aplicable en todo caso cuando los respectivos Códigos de Procedimiento no hayan establecido una regulación especial"*[325]. En consecuencia, la regulación de las medidas correccionales no se agota con la norma bajo examen, toda vez que pueden existir otras conductas o sanciones consagradas en leyes especiales, que también dan lugar a la imposición de medidas de esta índole.

3.- Por otro lado, en cuanto al parágrafo del artículo, que otorga al juez poderes procesales para el impuso oficioso de los procesos, incluso hasta

---

325 Corte Constitucional, Sentencia C-218 de 1996, MP. Fabio Morón Díaz.

la sentencia, la Corte encuentra legítima esta autorización siempre y cuando las medidas que adopte el juez respondan a las exigencias del proceso y se reflejen como necesarias de acuerdo con el devenir histórico del mismo.

Para el Consejo Superior de la Judicatura, en este punto no puede olvidarse que tanto en procesos que cursan bajo el sistema penal acusatorio como en los del sistema penal de adolescentes, la potestad oficiosa del juez se ha restringido solo para efectos probatorios, pero no para el impulso procesal. Sin embargo, cabe recordar que aún es éste tipo de procesos el juez tiene el deber de evitar las maniobras dilatorias y todos los actos que sean manifiestamente inconducentes, impertinentes o superfluos, mediante el rechazo de plano de los mismos, al tiempo que puede ejercer los poderes disciplinarios y aplicar las medidas correccionales que le atribuye la ley con el fin de asegurar la eficiencia y la transparencia de la administración de justicia.[326]

Así, la facultad del juez para culminar con eficiencia un proceso no ha desaparecido aún bajo el sistema adversarial, por cuanto tiene una vocación de dirección de determinadas diligencias y audiencias, resultando entonces necesario que ponga en acto cuanto esté a su alcance para asegurar que los procesos lleguen a su fin con la mayor celeridad posible, obviamente sin desnaturalizar las características propias de tal tipo de procesos.

4.- En conclusión, la imposición de multas a las partes de un proceso judicial o a sus representantes o abogados, en los términos y bajo las condiciones anteriormente descritas, constituyen medidas correccionales constitucionalmente legítimas y razonables dirigidas a garantizar la celeridad y eficiencia en la administración de justicia para asegurar con ello el respeto y la majestad de tan importante función pública. Esas consideraciones llevan a la Corte a declarar la exequibilidad del artículo 14 del proyecto.

5.15. Análisis de constitucionalidad del Artículo 15:

“Artículo 15. Modifícase el artículo 63 de la Ley 270 de 1996:

Artículo 63. Plan y Medidas de Descongestión. Habrá un plan nacional de descongestión que será concertado por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio del Interior y de Justicia, según correspondiere. En dicho plan se definirán los objetivos, los indicadores de congestión, las estrategias, términos y los mecanismos de evaluación de la aplicación de las medidas.

Corresponderá a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ejecutar el plan nacional de descongestión y adoptar las medidas pertinentes, entre ellas las siguientes:

---

326 Ver por ejemplo, art, 139 de la Ley 906 de 2004

A. El Consejo Superior de la Judicatura, respetando la especialidad funcional y la competencia territorial podrá redistribuir los asuntos que los Tribunales y Juzgados tengan para fallo asignándolos a despachos de la misma jerarquía que tengan una carga laboral que, a juicio de la misma Sala, lo permita.

B. La Sala Administrativa creará los cargos de jueces y magistrados de apoyo itinerantes en cada jurisdicción para atender las mayores cargas por congestión en los despachos. Dichos jueces tendrán competencia para tramitar y sustanciar los procesos dentro de los despachos ya establecidos, asumiendo cualquiera de las responsabilidades previstas en el artículo 37 del C. P. C., con salvedad de dictar sentencia; los procesos y funciones serán las que se señalen expresamente.

C. Salvo en materia penal, seleccionar los procesos cuyas pruebas, incluso inspecciones, puedan ser practicadas mediante comisión conferida por el juez de conocimiento, y determinar los jueces que deban trasladarse fuera del lugar de su sede para instruir y practicar pruebas en proceso que estén conociendo otros jueces.

D. De manera excepcional, crear con carácter transitorio cargos de jueces o magistrados sustanciadores de acuerdo con la ley de presupuesto.

E. Vincular de manera transitoria a empleados judiciales encargados de realizar funciones administrativas que se definan en el plan de descongestión de una jurisdicción, de un distrito judicial, o de despachos judiciales específicos, y

F. Contratar a término fijo y bajo un régimen especial de abogados, profesionales expertos y de personal auxiliar para cumplir las funciones de apoyo que se fijen en el plan de descongestión".

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

En relación con el Plan Nacional de Descongestión, el Ministerio sostiene que la concertación con la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado y el referido Ministerio, tiene por objeto involucrar a todas las partes interesadas e incorporar el conocimiento específico de que disponen la jurisdicción ordinaria y la contencioso administrativa. Además, destaca que se tenga en cuenta el diseño de políticas en materia de justicia, tarea fundamental de dicho Ministerio, y el trabajo interinstitucional que se lleve a cabo como aplicación concreta, en el campo de la justicia, del deber de colaboración armónica establecido en el artículo 113 Superior.

Intervención del Consejo Superior de la Judicatura

Solicita la declaratoria de inexequibilidad de las expresiones "*que será concertado por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado … y el Ministerio del Interior y de Justicia*", del artículo *sub examine*.

Como fundamento de su petición manifiesta que, dado que el Plan Nacional de Descongestión define objetivos, estrategias, indicadores de congestión, términos y mecanismos de evaluación de las medidas, son predicables los argumentos expuestos para fundamentar la inexequibilidad del artículo 8º del proyecto.

En su concepto, al pretender la concertación del Plan con el Ministerio del Interior y de Justicia, comporta, además, la vulneración de lo dispuesto en el artículo 228 Superior, ya que se atentaría contra la independencia y la autonomía de la Rama Judicial al atribuir al ejecutivo funciones asignadas al órgano de autogobierno de esa rama del poder público y comportaría igualmente un desconocimiento de la separación de poderes establecida en el artículo 113 de la Constitución Política. Para fundamentar su aserto alude a lo dicho por esta Corporación en la sentencia C-276 de 1993, sobre el principio de la separación de poderes, y en la sentencia T-633 de 2007, en relación con el papel que corresponde al Consejo Superior de la Judicatura en cuanto al aseguramiento de la independencia de la Rama Judicial.

Concepto del Procurador General de la Nación

Solicita que se declare la exequibilidad del artículo analizado, por considerar que "*en cuanto contempla la adopción de un plan de descongestión, prevé la implementación de medidas encaminadas al mismo fin y establece los mecanismos jurídicos e instrumentos para la optimización del trabajo de los funcionarios y empleados y la eventual vinculación de abogados y auxiliares para adelantar funciones de apoyo es consecuente con los lineamientos establecidos tanto en la exposición de motivos del proyecto como en las políticas de descongestión, eficacia y eficiencia de la administración de justicia*".

Consideraciones de la Corte

1.- El actual artículo 63 de la Ley 270 de 1996 consagra la posibilidad de redistribución de asuntos para fallo entre los tribunales y despachos judiciales, para efecto de su descongestión, así como para la práctica de pruebas. Autoriza igualmente la creación de cargos de jueces o magistrados sustanciadores o de fallo, con carácter transitorio, de acuerdo con la ley de presupuesto.

La modificación propuesta en la norma bajo estudio dispone que habrá un Plan nacional de descongestión concertado entre la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio del Interior y de Justicia, según correspondiere, en el que se definirán los objetivos, indicadores de congestión, estrategias, términos y mecanismos de evaluación de la aplicación de las medidas, el cual debe ser ejecutado por el Consejo Superior de la judicatura –Sala Administrativa-. La norma también señala algunas de las funciones que podrán adelantarse para la ejecución de dicho plan.

2.- La Corte observa que la existencia de un Plan Nacional de Descongestión no ofrece problemas de constitucionalidad, en la medida

en que se entienda que dicho plan no tiene vocación de permanencia indefinida sino que representa una estrategia transitoria para superar los graves problemas de congestión judicial por los que atraviesa buena parte de la administración de justicia. Con ello se pretende dar atenta respuesta a una difícil situación que afecta la celeridad y eficiencia en la administración de justicia y dar estricto cumplimiento a los términos procesales, según las exigencias del artículo 228 de la Carta Política.

La norma prevé la concertación como base para el diseño y ejecución del plan de descongestión judicial, lo cual constituye una manifestación del principio de colaboración armónica entre las diferentes autoridades y ramas del poder público (art.113 CP), teniendo claro que el cumplimiento de las funciones de cada autoridad se ejerce de manera separada como lo advierte la misma norma constitucional.

Sin embargo, el artículo 15 del proyecto sí es contrario a la Constitución en cuanto impone al Consejo Superior de la Judicatura –Sala Administrativa- un rígido y excluyente deber de concertación con la Corte Suprema de Justicia (o el Consejo de Estado) y el Ministerio del Interior y de Justicia.

De un lado, como se explicó al examinar el artículo 8º del proyecto, a cuyas consideraciones se hace remisión directa, si bien es cierto que el artículo 257 de la Carta señala que las funciones del Consejo Superior de la Judicatura se cumplirán "*de conformidad con la Ley*", también lo es que el Legislador no puede trasladar esas tareas a otras autoridades ni propiciar una suerte de administración compartida de dichas funciones.

Y de otro lado, si en gracia de discusión se aceptara que la norma sólo impone el deber de tomar en consideración las sugerencias de la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado y del Ministerio del Interior y de Justicia, lo cierto es que la regulación también riñe con el principio de igualdad porque es excluyente al dejar de lado la intervención de otros sujetos en el diseño del plan de descongestión judicial.

En este punto la Sala llama la atención sobre la necesidad de que se valoren de manera seria y ponderada las sugerencias de los diferentes actores en la administración de justicia. Por ejemplo, se excluye a la Comisión Interinstitucional de la Rama, que representa un "*mecanismo de información recíproca entre las Corporaciones judiciales y de foro para la discusión de los asuntos que interesen a la administración de justicia*", uno de los cuales es la problemática de la congestión. Recuérdese, además, que dicha Comisión constituye un "*un valioso mecanismo de colaboración y participación entre todos los órganos que hacen parte de la administración de justicia, a través del cual se podrá discutir y decidir acerca de aquellos asuntos que resulten de común interés y de beneficio general, no sólo para los asociados sino también*

para todos los funcionarios comprometidos en la resolución de conflictos de orden jurídico"[327].

En este orden de ideas, la Corte declarará la inexequibilidad de las expresiones *"por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado*" e "*y el Ministerio del Interior y de Justicia*", contenidas en el inciso primero del artículo 15 del proyecto, advirtiendo que para el diseño del Plan de Descongestión Judicial la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura deberá tomar atenta nota de las intervenciones y sugerencias de los diversos sujetos involucrados en la problemática relacionada con la administración de justicia en Colombia.

3.- Ahora bien, el artículo 15 del proyecto dispone que a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura compete ejecutar el plan nacional de descongestión. La norma señala expresamente algunas de las funciones a realizar, lo que no debe ser interpretado como una enumeración taxativa sino simplemente enunciativa de las diferentes funciones a que haya lugar. Son ellas las siguientes:

(A) Redistribuir los asuntos que los tribunales y los juzgados tengan para fallo, respetando la especialidad funcional y la competencia territorial, asignándolos a despachos de la misma jerarquía que tengan una carga laboral que lo permita. Al respecto, en la Sentencia C-037 de 1996, esta Corporación sostuvo lo siguiente:

> *"El presente artículo constituye una interpretación del principio constitucional de que la administración de justicia debe ser pronta y eficaz, el cual ya ha sido analizado en esta sentencia. Es con este propósito, que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá redistribuir los asuntos pendientes para fallo entre los distritos tribunales o despachos judiciales, función ésta que se podrá llevar a cabo siempre y cuando no se alteren las garantías procesales con que cuentan los asociados para la resolución de sus conflictos. Conviene aclarar que, al igual que se explicó a en torno al artículo 51 del presente proyecto la facultad consagra en la norma bajo examen no se extiende a la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, porque la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura no es constitucionalmente superior jerárquico de estas corporaciones y, por tanto, no pueden las decisiones que adopte sobre este particular tener efectos obligatorio sobre ellas.*
>
> *Bajo esta condición, el artículo será declarado exequible."*

La posibilidad de redistribución de los procesos para fallo no contraviene la Constitución, siempre y cuando no se alteren las garantías procesales con que cuentan los asociados para la resolución de sus conflictos.

Pero si bien la reasignación de carga laboral es válida, es importante resaltar que la misma no constituye un medio para estimular la congestión judicial, ni para fustigar a los servidores públicos más

---

327 Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996.

diligentes que no tienen graves problemas de represamiento de los procesos judiciales a su cargo. Es por ello que la política de redistribución de asuntos deberá estar acompañada de un control y seguimiento permanente, reflejado en las calificaciones de desempeño de acuerdo con el rendimiento de quienes contribuyen de manera más intensa a superar tan difícil problemática.

(B) De otra parte, la norma autoriza al Consejo Superior de la Judicatura a crear cargos de jueces y magistrados de apoyo itinerantes en cada jurisdicción para atender las mayores cargas de congestión en los despachos judiciales. Jueces que podrán tramitar y sustanciar los procesos dentro de los despachos ya establecidos, con la excepción de dictar sentencia.

Sobre el particular la Corte considera que la figura de los jueces de apoyo itinerantes representa una novedad en la regulación de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. Su creación no plantea vicios de constitucionalidad, en la medida en que su diseño está previsto de manera transitoria para contribuir a la eficacia de la administración de justicia, siempre y cuando se observen las garantías procesales con que cuentan los asociados para la resolución de sus conflictos.

Sin embargo, la prohibición que hace la norma a los jueces itinerantes para dictar sentencia en los asuntos asignados, sí resulta inconstitucional y por lo tanto deberá ser declarada inexequible, puesto que esa restricción es incompatible con la naturaleza de todo juez, cuya misión central es la de administrar justicia a través de sus fallos. En otras palabras, la existencia de jueces itinerantes exige que tengan atribuida la función de dictar sentencias, más aún cuando dichos actos pueden constituir fuente de responsabilidad.

Adicionalmente, la prohibición va en contravía de la finalidad de descongestión que inspiró la reforma a la ley estatutaria, pues de poco serviría crear jueces itinerantes para sustanciar procesos si luego se traslada al titular del despacho el cúmulo de diligencias para que dicte las respectivas sentencias. Con ello el escenario de represamiento se mantendría al interior de cada juzgado, sólo que en una instancia procesal diferente.

Por estas razones, la Corte declarará la inexequibilidad de la expresión *"con salvedad de dictar sentencia"*, del literal B del art. 15 del proyecto.

Ahora bien, la Sala encuentra oportuno aclarar que la redistribución de procesos o su asignación a los jueces itinerantes no autoriza un reparto discrecional ni arbitrario de asuntos, de modo que éste debe hacerse sobre la base de parámetros objetivos previamente definidos por el Consejo Superior de la Judicatura.

Así mismo, para garantizar la transparencia en la designación de los jueces y la observancia del mérito como criterio de escogencia, la Corte advierte que ellos deberán ser nombrados de las listas de elegibles integradas en los respectivos concursos de méritos para acceder a la carrera judicial y respetando siempre el orden de prelación.

(C) El literal C del artículo bajo examen prevé que, salvo en materia penal, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá seleccionar procesos cuyas pruebas, incluso inspecciones, serán practicadas mediante comisión conferida por el juez de conocimiento, y determinar los jueces que deban trasladarse fuera del lugar de su sede para instruir y practicar pruebas en proceso que estén conociendo otros jueces.

Aquí no puede perderse de vista que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 230 de la Constitución, los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley, lo cual significa que cualquier injerencia externa en relación con la forma como deban orientar y tramitar el curso del proceso, atenta contra su autonomía y por consiguiente vulnera el ordenamiento Superior. Según lo ha considerado esta Corporación, *"la conducta del juez, cuando administra justicia, no puede jamás estar sometida a subordinación alguna, al punto que dentro de esta óptica es posible reconocerlo como un sujeto único, sin superior del cual deba recibir órdenes, ni instrucciones ni ser objeto de presiones, amenazas o interferencias indebidas. Además, los demás órganos del Estado tienen el deber jurídico de prestarles la necesaria colaboración para que se cumplan las decisiones judiciales"*[328].

Del mismo modo, la jurisprudencia ha explicado que los remedios que se encuentren indispensables para poner fin a los problemas de congestión judicial *"deben, por lo tanto, también ser idóneos institucionalmente, esto es, habrán de tener aptitud para conjurar la situación anómala, sin afectar al mismo tiempo la configuración orgánica y funcional dispuesta directamente por la Constitución Política"*[329].

Según lo anterior, cuando el artículo 228 de la Carta, en concordancia con el artículo 230 del mismo estatuto, señala que las decisiones de los jueces son independientes, consagra el principio de autonomía funcional del juez. Principio que si bien no es absoluto tampoco puede llegar el extremo de avalar, bajo la rúbrica de un Plan y Medidas de Descongestión, que se socave la independencia judicial y con ello se desconozcan las garantías procesales de los ciudadanos al acudir ante la administración de justicia (art. 29 CP).

Es por ello que la Corte entiende que la autorización que hace la norma a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, debe ser

---

328 Sentencia C-1643 de 2000.

329 Corte Constitucional, Sentencia C-162 de 1999.

interpretada como una facultad para la creación eventual de un grupo de jueces encargado de la práctica de algunas diligencias probatorias. De esta manera, al Consejo Superior corresponderá fijar los criterios y parámetros bajo los cuales estos jueces podrán practicar ciertas pruebas, pero a fin de respetar la independencia y autonomía judicial será a los propios jueces ordinarios a quienes corresponda decidir, con base en los lineamientos trazados por el Consejo Superior, cuáles pruebas se practicarán por esta vía en los procesos a su cargo.

En consecuencia, para la tramitación de los procesos al interior de cada despacho judicial, los jueces y magistrados pueden contar con el apoyo logístico del personal calificado para tal efecto. Personal que siempre actuará bajo la dirección y coordinación del juez director del proceso, pues de lo contrario se autorizaría la injerencia en la autonomía e independencia judicial. Bajo esta lectura de la norma se declarará la constitucionalidad del literal C del artículo 15 del proyecto.

(D) La norma también autoriza a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para, de manera excepcional, crear con carácter transitorio cargos de jueces o magistrados sustanciadores de acuerdo con la ley de presupuesto. En este sentido la norma guarda similitud con el inciso final del actual artículo 63 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, que autoriza la creación de jueces de sustanciación. La norma consagra una categoría diferente a la de los jueces itinerantes previstos en el literal B de este artículo, pero no plantea ningún reparo de constitucionalidad y por lo mismo se declarará su exequibilidad.

(E) A su turno, el literal E del artículo 15 del proyecto permite vincular de manera transitoria a empleados judiciales encargados de realizar las funciones administrativas que se definan en el plan de descongestión de una jurisdicción, de un distrito judicial o de despachos judiciales específicos.

A juicio de la Corte la expresión "*administrativas*" debe ser declarada inexequible, por cuanto representa una restricción injustificada para el cumplimiento de otras funciones compatibles con la autorización y el objetivo de superar la problemática de congestión judicial.

Además, la autorización resultaría inocua para alcanzar los fines esenciales de la reforma propuesta, pues no puede caerse en el equívoco de suponer que las medidas de descongestión se limitan a incrementar las tareas de orden administrativo, cuando la magnitud del problema es mucho más sensible y profunda.

(F) Por último, la norma permite contratar a término fijo y bajo un régimen especial de abogados, profesionales expertos y de personal auxiliar para cumplir las funciones de apoyo que se fijen en el plan de descongestión.

En nada se opone a la Constitución la contratación a término fijo de personas encargadas de cumplir funciones de apoyo en asuntos técnicos y especializados a los jueces y magistrados al interior de la rama judicial, en cualquiera de las Corporaciones que lo requieran, sobre todo –pero no sólo- para superar una crisis transitoria de congestión judicial.

Lo que sí resulta contrario a la Carta Política es la referencia genérica e indeterminada a un "*régimen especial de abogados*". Para ello, en virtud de lo previsto en los artículos 121 y siguientes de la Constitución, el Legislador debió haber definido directamente las características centrales de ese régimen, así como los derechos, obligaciones y prohibiciones derivadas del mismo, y no limitarse a transferir dicha función al Consejo Superior de la Judicatura.

Además, si la propia norma permite vincular expertos y auxiliares de diversas áreas, resulta arbitraria la referencia exclusiva a un régimen de "*abogados"*, porque por esa vía también puede contratarse otro tipo de personal técnico o científico que no sea experto en Derecho pero sí contribuya en labores importantes de descongestión judicial. En consecuencia, la Corte declarará inexequible la expresión "*bajo un régimen especial de abogados*", del literal F de la norma estudiada.

5.16. Análisis de constitucionalidad del Artículo 16:

"Artículo 16. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:

Artículo 63A. Del orden y prelación de turnos. Cuando existan razones de seguridad nacional o para prevenir la afectación grave del patrimonio nacional, o en el caso de graves violaciones de los derechos humanos, o de crímenes de lesa humanidad, o de asuntos de especial trascendencia social, las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas, Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura o la Corte Constitucional, señalarán la clase de procesos que deberán ser tramitados y fallados preferentemente en cualquiera de los Despachos o Corporaciones de sus respectivas jurisdicciones. Dicha actuación también podrá ser solicitada por el Procurador General de la Nación.

Igualmente, las Salas o Secciones de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura podrán determinar motivadamente los asuntos que por carecer de antecedentes jurisprudenciales, su solución sea de interés público o pueda tener repercusión colectiva, para que los respectivos procesos sean tramitados de manera preferente en todas las instancias y recursos.

Los recursos interpuestos ante la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura, cuya resolución íntegra entrañe sólo la reiteración de jurisprudencia, podrán ser decididos anticipadamente sin sujeción al orden cronológico de turnos.

Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas o las Secciones del Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura; las Salas de los Tribunales Superiores y de los

Tribunales Contencioso Administrativos de Distrito podrán determinar un orden de carácter temático para la elaboración y estudio preferente de los proyectos de sentencia; para el efecto, mediante acuerdo, fijarán periódicamente los temas bajo los cuales se agruparán los procesos y señalarán, mediante aviso, las fechas de las sesiones de la Sala en las que se asumirá el respectivo estudio.

Parágrafo 1°. Lo dispuesto en el presente artículo en relación con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se entenderá sin perjuicio de lo previsto por el artículo 18 de la Ley 446 de 1998.

Parágrafo 2°. El reglamento interno de cada corporación judicial, señalará los días y horas de cada semana en que ella sus Salas y sus Secciones, celebrarán reuniones para la deliberación de los asuntos jurisdiccionales de su competencia, sin perjuicio de que cada Sala decida sesionar con mayor frecuencia para imprimir celeridad y eficiencia a sus actuaciones.

Parágrafo 3°. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, reglamentará los turnos, jornadas y horarios para garantizar el ejercicio permanente de la función de control de garantías. En este sentido no podrá alterar el régimen salarial y prestacional vigente en la Rama Judicial".

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia.

Expone que el establecimiento de orden y prelación de turnos para la tramitación y fallo de los procesos tiene una clara incidencia en la eficiencia de la administración de justicia, en cuanto permite agrupar con diversos criterios procesos que serán tramitados con mayor economía procesal. Entre tales criterios destaca los de reiteración jurisprudencial y homogeneidad temática.

Agrega que se hace posible evitar los inconvenientes y daños derivados del respeto escrupuloso de los turnos en los casos de congestión judicial, atendiendo a circunstancias como la seguridad nacional, la posible afectación grave del patrimonio nacional, las graves violaciones a los derechos humanos, los crímenes de lesa humanidad y los asuntos de especial trascendencia social, que ameriten un tratamiento preferente. Así, señala, la reforma propuesta redundará en la mayor celeridad y eficiencia de la administración de justicia, permitirá profundizar en el derecho de acceso a la justicia, resultando, en consecuencia, congruente con los principios y valores constitucionales.

Intervención ciudadana de Pedro Pablo Camargo

El ciudadano solicita que se declare la inexequibilidad de los incisos primero, segundo y tercero, así como del parágrafo 1º del artículo 16 del proyecto, por considerar, en primer lugar, que la selección de procesos para que sean fallados preferentemente viola el artículo 228 Superior, que establece que "*los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado*", y en segundo lugar, que se trata de una acción discriminatoria que vulnera igualmente el artículo 229 de la Constitución.

Sobre la expresión "*cuando existan razones de seguridad nacional*", manifiesta que comporta la usurpación de las funciones privativas del Presidente de la República, de conformidad con lo establecido en el numeral 6º. del artículo 189 de la Constitución. Considera que tampoco compete a los altos tribunales decidir cuando "*existen razones de seguridad nacional*" para tramitar un proceso o no, o para determinar cuando debe prevenirse "*la afectación grave del patrimonio nacional*", ni para decidir políticamente cuándo existen "*asuntos de especial trascendencia social*", por no ser asuntos de su competencia, ya que lo que les corresponde es la administración de justicia.

Afirma que en el inciso segundo se introduce la politización total de la administración de justicia, vulnerando la separación de poderes establecida en el artículo 113 Superior, así como el art. 116 *ibídem*, que limita las funciones de las altas cortes a la administración de justicia.

Considera que el inciso tercero es violatorio del artículo 230 de la Carta, que prohíbe la jurisprudencia obligatoria y agrega que la ruptura del "*orden cronológico de turnos*" constituye una arbitrariedad que genera responsabilidad con fundamento en lo dispuesto en el artículo 6º de la Constitución. Finalmente, advierte que al desaparecer los tres incisos acusados habrá de desaparecer, por los mismos motivos, el parágrafo 1º del artículo 16 del proyecto de ley.

Concepto del Procurador General de la Nación

En su criterio, los incisos primero y segundo han de ser declarados exequibles, por cuanto señalan aspectos de interés para el mantenimiento de la institucionalidad y de la confianza de los ciudadanos en la administración de justicia, establecen mecanismos de elemental justicia para con las víctimas, y el medio escogido por el legislador resulta razonablemente objetivo y proporcional a la finalidad perseguida.

En cuanto a los incisos tercero y cuarto del artículo 16, solicita la declaración de exequibilidad condicionada, por considerar que si bien es dable agrupar los procesos por unidad temática en procura de la agilización y descongestión, no se pueden desconocer las expectativas de las personas en relación con la efectividad de la justicia material y la dispensa adecuada del servicio público de la justicia.

En consecuencia, señala que como al dictar sentencia han de observarse los preceptos del Estado de Derecho que propugnan por la vigencia del orden justo, del derecho a la valoración de la prueba como elemento esencial a las pretensiones y excepciones, así como del acceso efectivo a la administración de justicia, la declaratoria de exequibilidad de dichos incisos tercero y cuarto debe hacerse "*sólo en el entendido de que la agrupación de temas objeto de estudio en las diferentes salas no conlleva la estandarización de las sentencias, su remisión genérica a lo dispuesto*

en otros procesos y, menos aún, exime al juez de su tarea de analizar cada una de las pretensiones y excepciones en consonancia con el acervo probatorio, toda vez que, en virtud de los destinatarios de la norma, los efectos de las sentencias en cuyos procesos cabría la aplicación del autorizado agrupamiento, son interpartes".

Consideraciones de la Corte

1.- La norma introduce la posibilidad de modificar el orden y la prelación de turnos en los despachos judiciales, en los casos y bajo las condiciones allí previstas.

2.- Antes de examinar la facultad de modificar los turnos para fallo, la Corte observa que se mantiene la regla general, según la cual las sentencias deben proferirse en el mismo orden en el que ingresaron los expedientes al despacho. Así se desprende de la propia norma propuesta y en particular del parágrafo 1º, lo que constituye una garantía del debido proceso y del derecho a la igualdad en el acceso a la administración de justicia.

Sobre la obligación que tienen los jueces de dictar sus fallos en el orden en que hayan pasado los expedientes al despacho, la Corte, al examinar la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley 446 de 1998, que establece esa regla general[330], destacó lo siguiente:

> *"(T)odas las personas tienen el mismo derecho a que sus conflictos sean atendidos oportunamente por la administración de justicia. Dado el cúmulo de procesos que ocupan a los juzgados, es entonces preciso establecer un criterio para fijar el orden de atención a los mismos, criterio que debe ser razonable y respetar el derecho de igualdad. La norma demandada establece una pauta en ese sentido al determinar que los procesos serán fallados de acuerdo con el orden de ingreso al despacho para sentencia. Este criterio - conocido como el de la cola o el de la fila - respeta de manera general el derecho de igualdad, en la medida en que determina que los procesos serán fallados de acuerdo con el orden de ingreso, sin atender a criterios de clasificación sospechosos - tales como la condición social de las partes, la raza o el sexo de las mismas, etc. - o a favoritismos inaceptables desde el punto de vista del derecho de igualdad. Asimismo, el criterio es razonable porque fija como punto de partida para la elaboración del orden en el que deben decidirse los casos el momento de ingreso de los mismos al despacho para el fallo, es decir, el momento en el que ya todos los procesos deben estar*

330 **"***ARTÍCULO 18- Orden para proferir sentencias. Es obligatorio para los jueces dictar las sentencias exactamente en el mismo orden en que se hayan pasado los expedientes al despacho para tal fin sin que dicho orden pueda alterarse, salvo en los casos de sentencia anticipada o de prelación legal. Con todo, en los procesos de conocimiento de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tal orden también podrá modificarse en atención a la naturaleza de los asuntos o a la solicitud del agente del Ministerio Público en atención a su importancia jurídica y trascendencia social.*
"La alteración del orden de que trata el inciso precedente constituirá falta disciplinaria. En estos casos, el Consejo Superior de la Judicatura o los consejos seccionales, en lo de su competencia, solicitarán al juez o ponente la explicación pertinente para efectos administrativos y disciplinarios. El Consejo Superior de la judicatura o los consejos seccionales obrarán de oficio o a petición de quienes hayan resultado afectados por la alteración del orden."

> *completos para proceder a dictar la sentencia. En ese instante, los procesos deben contar con todos los elementos necesarios para la emisión de la providencia y se encuentran, entonces, en una situación similar, si bien evidentemente algunas sentencias requerirán más elaboración que otras".*

La norma ahora examinada insiste en la regla que parte de reconocer que las sentencias deben proferirse en el mismo orden en el que entraron los asuntos al despacho. Esa exigencia es desarrollo de los artículos 13 y 29 de la Constitución y no merece reparo alguno. Sin embargo, la controversia gira en torno a si, para enfrentar problemas de congestión judicial, el Legislador puede autorizar que se alteren los turnos para dictar sentencia, o si por el contrario ello constituye un inamovible constitucional.

3.- La Corte considera que si bien es cierto que por regla general es necesario seguir un orden estricto para resolver los asuntos sometidos ante la justicia, también lo es que dicha regla no es absoluta, de manera que bajo circunstancias extraordinarias el Legislador puede establecer excepciones, siempre y cuando las mismas se encuentren debidamente justificadas y se reflejen como razonables.

Esta Corporación ya ha tenido ocasión de explicar por qué no riñe con el ordenamiento Superior la posibilidad de modificar, de forma excepcional, los turnos para dictar fallo en las instancias judiciales. Al respecto, en la Sentencia C-248 de 1999, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte sostuvo al respecto:

> *"Para el caso de la jurisdicción contencioso administrativa el legislador consideró necesario permitir salvedades a la regla, que en todo caso deben ser justificadas, con base en la idea de que en los procesos que se adelantan ante esta jurisdicción se comprometen de manera general los intereses de la comunidad que conforma el Estado".*

De manera más precisa, en la sentencia C-735 de 2007, MP. Manuel José Cepeda, la Corte declaró exequibles los incisos 2 y 3 del artículo 7 de la Ley 1105 de 2006, que consagran la prelación de trámite y decisión de los procesos ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en los cuales sea parte una entidad pública en liquidación, como también la prelación instituida para los procesos laborales tendientes a obtener permiso para despedir a un trabajador amparado con fuero sindical de las entidades que se encuentren en liquidación. Dijo entonces la Corte:

> *"Si bien esta Corporación ha reconocido que el sistema establecido por la ley, que ordena que como regla general las sentencias se profieran en el mismo orden en el que entraron los expedientes al despacho, desarrolla las garantías del debido proceso y el derecho a la igualdad, también ha señalado que dicha regla no es absoluta y admite excepciones: "(...) el respeto estricto del turno para fallar no sólo es un asunto que se ubica en el ámbito puramente legal, sino que responde al directo desarrollo de los principios constitucionales que deben impulsar los procesos, con el fin de garantizar el derecho a la igualdad y al debido proceso, y que permite, a su vez, la racionalización de la prestación*

del servicio de administrar justicia. 4.2 Sin embargo, la prohibición de alterar los turnos por parte del juez responsable del fallo no es absoluta, (…)[331]*".*

Con base en lo anterior, la Sala considera que la autorización para modificar la prelación de turnos para fallo no resulta en sí misma inconstitucional como medida para superar problemas de congestión judicial. Sin embargo, ningún sentido tendría en un escenario de normalidad donde los procesos fueren resueltos dentro de los términos previstos en la ley.

Así, para avalar o no las excepciones previstas por el Legislador, será necesario examinar en cada caso si ellas responden o no a fines constitucionalmente legítimos y se reflejan como idóneas para su consecución, sin perder de vista que el Legislador cuenta con una relativo margen de apreciación para valorar la pertinencia o no de tales excepciones, debiendo siempre justificar suficientemente su existencia.

4.- En el inciso primero del artículo 16 del proyecto se hace alusión a una serie de razones especiales, constitutivas de excepción a la regla general antes mencionada, que permiten que algunos procesos sean tramitados y fallados preferentemente por las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas, Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura o la Corte Constitucional. Estas razones son (i) la seguridad nacional, (ii) prevenir la afectación grave del patrimonio nacional, (iii) resolver procesos que involucren a graves violaciones de los derechos humanos o crímenes de lesa humanidad, y, (iv) los asuntos de especial trascendencia social.

Considera la Corte que estos motivos son constitucionalmente válidos para modificar, excepcionalmente por supuesto, la regla general de prelación de turnos para fallo conforme a su ingreso a los despachos judiciales. Esas razones son admisibles frente a los principios y valores constitucionales, pues por su importancia económica, humana y social, involucran asuntos de alto impacto y sensibilidad en la comunidad.

Siguiendo esta línea argumentativa, se ajusta a la Carta la autorización para que las Salas o Secciones de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura determinen motivadamente los asuntos que, por carecer de antecedentes

---

331 Sentencia T-492 de 2005 (MP Alfredo Beltrán Sierra) en la que se estudió el caso de una persona de bajos recursos en situación de discapacidad que adelantaba un proceso de responsabilidad contra la administración por lo hechos que habían generado la discapacidad. En dos oportunidades había solicitado al Consejo de Estado darle prelación a la decisión de su proceso en razón de que su salud desmejoraba y no tenía ninguna alternativa económica para subsistir. El Consejo de Estado respondió dicha petición señalando que no podía darle prelación al proceso porque debía ceñirse a los turnos establecidos y había muchas personas en una situación como la suya esperando un fallo. La Corte Constitucional consideró que el tutelante efectivamente se encontraba en una situación de vulnerabilidad y que sus derechos fundamentales estaban en juego, lo que justificaba darle prelación a dicho proceso. En esta sentencia se reconoció la posibilidad de establecer excepciones a la regla general de turnos y estudió los casos en los que se permite la prelación en las diferentes jurisdicciones.

jurisprudenciales, sean de interés público o puedan tener repercusión colectiva, para que los respectivos procesos sean tramitados preferentemente (inciso 2º).

También armoniza con el mandato del artículo 277 de la Constitución la facultad atribuida al Procurador General de la Nación para solicitar el trámite y fallo preferente de ciertos procesos. Sin embargo, la Corte considera que para garantizar parámetros de igualdad en todas las instancias judiciales y no sólo en las altas corporaciones judiciales, debe condicionarse la constitucionalidad de la norma, en el entendido de que el Procurador General de la Nación también podrá elevar la solicitud de trámite preferente a cualquier autoridad judicial, la cual decidirá en el marco de su autonomía e independencia.

Además, cabe precisar que lo que la Corte encuentra plausible es la valoración efectuada por el Legislador de cara al ordenamiento jurídico Superior, sin que le corresponda pronunciarse sobre su pertinencia o conveniencia política, pues ese es un análisis ajeno al control abstracto de constitucionalidad.

Y es importante advertir que será la respectiva autoridad judicial la responsable de examinar cada caso en particular, para determinar si se cumplen o no las exigencias legales que permiten modificar la prelación de turnos, debiendo siempre justificar de manera satisfactoria el cambio de orden para fallo.

5.- Lo que sí resulta contrario a la Constitución es que, en aplicación de tales circunstancias excepcionales se permita a los máximos órganos de cada jurisdicción señalar, en relación con otros despachos judiciales de inferior jerarquía en sus respectivas jurisdicciones, los procesos que habrán de ser resueltos de manera preferente. Ello implicaría una intromisión ilegítima en detrimento de los principios de autonomía e independencia que deben caracterizar al juez en la toma de decisiones sobre los asuntos a su cargo (arts. 228 y 230 CP). En consecuencia, la Corte declarará inexequible la expresión *"en cualquiera de los despachos o corporaciones de sus respectivas jurisdicciones"*, del inciso primero del artículo bajo examen, así como la expresión "*en todas las instancias y recursos*", del inciso segundo del mismo artículo.

6.- En cuanto a los incisos tercero y cuarto del artículo, la Corte no encuentra reparo de constitucionalidad en cuanto señalan (i) la posibilidad de decidir anticipadamente aquellos recursos interpuestos ante la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura cuya resolución involucre reiteración de la jurisprudencia, y, (ii) la determinación de un orden de carácter temático para la elaboración y estudio preferente de los proyectos de sentencia por las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas o las Secciones del Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura; las Salas de los Tribunales Superiores y de los

Tribunales Contenciosos Administrativos. En este punto son relevantes las consideraciones expuestas en la sentencia C-735 de 2007:

> *"La prelación de estos procesos tampoco implica que el juez administrativo deba dejar de lado los demás procesos sometidos a su conocimiento, sujetándolos a una parálisis o indefinición sino que, en igualdad de condiciones, y después de las acciones constitucionales, debe darle prelación a las decisiones en que sea parte una entidad pública en liquidación, salvo que estén de por medio derechos fundamentales de mayor entidad que ameriten prelación en su trámite y decisión. La celeridad que se requiere en la definición de situaciones en las que están de por medio recursos públicos e intereses de orden superior, justifica de manera válida desde el punto de vista constitucional, la decisión adoptada por el legislador en este caso, en desarrollo de su potestad de configuración".*

Aquí son igualmente pertinentes las acotaciones del Ministerio Público, según las cuales la "*agrupación de temas objeto de estudio en las diferentes salas no conlleva la estandarización de las sentencias, su remisión genérica a lo dispuesto en otros procesos y, menos aún, exime al juez de su tarea de analizar cada una de las pretensiones y excepciones en consonancia con el acervo probatorio, toda vez que, en virtud de los destinatarios de la norma, los efectos de las sentencias en cuyos procesos cabría la aplicación del autorizado agrupamiento, son interpartes*".

7.- Respecto del parágrafo primero, la norma se ajusta a la Constitución, por cuanto simplemente reitera la regla general de prelación de turnos prevista en la Ley 446 de 1998. Y en cuanto a los parágrafos 2º y 3º, no plantean ningún vicio de constitucionalidad, pues corresponden a normas operativas para imprimir celeridad y eficiencia en la administración de justicia sin alterar las limitaciones de orden presupuestal. Por lo tanto, se declarara su exequibilidad.

5.17. Análisis de constitucionalidad del Artículo 17:

"**Artículo 17. Adiciónase el artículo 85 de la Ley 270 de 1996 con los siguientes numerales:**

30. Expedir con sujeción a los criterios generales establecidos en la Ley Estatutaria y en las leyes procesales el estatuto sobre expensas, costos y aranceles judiciales el cual comprenderá entre otros aspectos, las tarifas, los procedimientos para el cobro, la recaudación, administración, destinación y liquidación.

31. Las expensas se fijarán previamente por el Juez con el fin de impulsar oficiosamente el proceso.

32. Las demás que señal e la ley".

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Expone que las normas analizadas se encuentran en concordancia con lo

previsto en el parágrafo del artículo 60 A de la Ley 270 de 1996, que fue aprobado como artículo nuevo por el artículo 14 del proyecto de ley bajo examen, y dice que se trata de otra disposición encaminada igualmente a contribuir a la eficiencia y la celeridad del proceso.

Intervención del Consejo Superior de la Judicatura

Considera que "*el contenido del numeral 31 no corresponde a una función de la Sala Administrativa, sino a una previsión relacionada con la atribución establecida en el numeral 30 del artículo 17 del Proyecto de reforma, en tal sentido, debe entenderse la norma*".

Consideraciones de la Corte.

1.- Este artículo fue propuesto en el Congreso al elaborar el pliego de modificaciones al proyecto inicial que habría de ser sometido a la consideración de la comisión primera del Senado de la República[332].

La norma señala nuevas funciones a cargo de la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, particularmente para expedir el estatuto sobre expensas, costos y aranceles judiciales, especificando que dicho estatuto contendrá lo atinente a tarifas y procedimientos para su cobro, recaudación, administración, destinación y liquidación. Agrega, igualmente, que tales atribuciones serán ejercidas con sujeción a los criterios generales establecidos tanto en la ley estatutaria como en las leyes procesales.

2.- En relación con la norma bajo estudio, considera la Corte que la delegación hecha a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, para señalar las tarifas, el procedimiento para el cobro, la recaudación, administración, destinación y liquidación de *aranceles judiciales*, desconoce la cláusula de reserva de ley. Pero no ocurre lo mismo con la autorización para regular lo relativo a las expensas y costas, por cuanto ellas no corresponden a contribuciones tributarias, que son las que tienen la reserva mencionada.

En efecto, como fue explicado al examinar la constitucionalidad del artículo 2º del proyecto sobre la regulación del *arancel judicial*, a cuyos fundamentos se remite, es al Legislador a quien corresponde expedir directamente las normas en las que se fijen los elementos esenciales del tributo (sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa). Así lo reclama de modo expreso el artículo 338 Superior y lo ha reiterado insistentemente la jurisprudencia de esta Corporación[333].

---

332 Gaceta del Congreso No. 418 del 29 de septiembre de 2006, página 5. Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 33.

333 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-455 de 1994, C-227 de 2002, C-155 de 2003, entre otras.

Si bien es cierto que la misma norma constitucional permite que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones parafiscales (como sería el caso del arancel judicial), también lo es que corresponde al Legislador señalar el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, así como la forma de hacer su reparto, nada de lo cual se regula en el presente caso. De esta manera, el Congreso no fijó ni el método ni el sistema para determinar la tarifa, con lo cual omitió indicar las formas específicas para medir los costos, los beneficios y cómo éstos inciden en la razonabilidad del cobro, todo lo cual se traduce en su inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo por violación del artículo 338 Superior.

En suma, por incluir aspectos que tienen reserva de ley en la autorización a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para que defina en el estatuto sobre expensas, costos y aranceles los elementos esenciales de este último tributo, la Corte debe declarar inexequible la expresión "*y aranceles judiciales el cual comprenderá entre otros aspectos, las tarifas, los procedimientos para el cobro, la recaudación, administración, distinción y liquidación*".

3.- Ahora bien, tal como lo anota el Consejo Superior de la Judicatura, el enunciado contenido en el numeral 31 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996, (artículo que establece las funciones de la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura) no se refiere a una atribución adicional para dicha sala administrativa, sino que alude al deber del juez de fijar previamente las correspondientes expensas con el fin de impulsar oficiosamente el proceso.

Por lo demás, el numeral 32 de la norma coincide con el actual numeral 30 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, y por tratarse de una remisión genérica a la ley no presenta objeción alguna de constitucionalidad.

5.18. Análisis de constitucionalidad del Artículo 18:

"Artículo 18. Modifíquese el siguiente parágrafo al artículo 93 de la Ley 270 de 1996:

Parágrafo. Los Magistrados Auxiliares del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior de la Judicatura podrán ser comisionados para la práctica de pruebas para adoptar decisiones relacionadas con asuntos de trámite o sustanciación para resolver los recursos que se interpongan en relación con las mismas y para dirigir las diligencias de conciliación que cursan en los respectivos despachos".

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Señala que las funciones que se asignan a los magistrados auxiliares se refieren a asuntos de trámite o sustanciación, con lo cual se busca aligerar la carga de trabajo de los magistrados titulares.

Concepto del Procurador General de la Nación

Solicita la declaratoria de exequibilidad del artículo analizado, aduciendo que la jurisprudencia constitucional ha señalado que se pueden atribuir funciones que no entrañen el carácter jurisdiccional a servidores de la justicia que no ostenten la condición de funcionarios judiciales (Sentencia C-417 de 1994). Agrega que la facultad conferida a los magistrados auxiliares, bajo la vigencia de la Constitución de 1991, tuvo su origen en el artículo 10 del Decreto 2067 de 1991, reiterado en el artículo 84 del Código de Procedimiento Penal vigente, más aún cuando la Corte ha señalado que el principio de inmediación de la prueba no es absoluto.

Precisa, igualmente, que el artículo 93 de la Ley 270 de 1996 no tiene parágrafo alguno. En consecuencia, solicita que se aclare la expresión "*Modificase el siguiente parágrafo del artículo 93 de la Ley 270 de 1996*", para que, en su lugar, se establezca, para efectos de evitar interpretaciones erróneas, que la expresión adecuada es "*Agréguese el siguiente parágrafo al artículo 93 de la Ley 270 de 1996*".

Consideraciones de la Corte

1.- De manera previa la Corte observa que el precepto en estudio realmente no modifica el parágrafo del artículo 93 de la Ley 270 de 1996 (principio de legalidad en los trámites judiciales y administrativos), pues la actual norma no tiene ningún parágrafo. En consecuencia, tal como lo advierte el Procurador General de la Nación, para evitar interpretaciones erróneas debe precisarse que la expresión "*Modifícase el siguiente parágrafo del artículo 93 de la Ley 270 de 1996*", en realidad implica la adición de un nuevo parágrafo.

2.- Respecto de su contenido material, la norma propuesta introduce un nuevo parágrafo en el que se atribuye a los magistrados auxiliares del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior de la Judicatura, la facultad de ser comisionados para (i) practicar pruebas, (ii) adoptar decisiones de trámite o sustanciación para resolver los recursos presentados en relación con dichas pruebas, y (iii) dirigir las diligencias de conciliación que cursan en los correspondientes despachos.

Lo primero que debe indicarse es que el artículo 116 de la Carta Política señala quienes están autorizados para administrar justicia. En concordancia con ello, el artículo 125 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia precisa que tienen la calidad de funcionarios judiciales "*los magistrados de las Corporaciones Judiciales, los jueces*

de la República y los fiscales", mientras que "*son empleados las demás personas que ocupen cargos en las Corporaciones y Despachos Judiciales y en los órganos de las entidades administrativas de la Rama Judicial*".

En la sentencia C-037 de 1996 la Corte examinó y declaró la constitucionalidad del artículo 125 de la ley estatutaria antes referido. En su pronunciamiento, tuvo ocasión de explicar que los funcionarios judiciales son aquellos servidores que tienen a su cargo la labor de administrar justicia[334], en tanto los demás servidores de la rama judicial tienen la categoría de empleados.

A pesar de esta diferencia entre funcionarios y empleados judiciales, lo cierto es que la Constitución no establece una estricta asignación de labores de acuerdo con la estructura orgánica, de manera que no excluye la posibilidad de que algunos empleados puedan cumplir ciertas funciones judiciales, siempre y cuando ello ocurra de manera excepcional, no implique la toma de decisiones que por su naturaleza son exclusivamente jurisdiccionales, ni suponga investir de jurisdicción a quien no ostenta la calidad de funcionario.

En este sentido, en la sentencia C-798 de 2003, MP. Jaime Córdoba Triviño, la Corte explicó que "*en atención a lo dispuesto por los artículos 1, 2, 4, 113 y 116 de la Constitución, es legítimo que el legislador admita la delegación del juez en sus subalternos, con la condición que el objeto de la delegación no involucre la toma de decisiones de carácter judicial, las cuales están reservadas al funcionario judicial"*. En la misma providencia se advirtió que esa facultad tiene fuertes restricciones, de manera que "*el Legislador no podrá disponer que a través de delegación un funcionario judicial invista de jurisdicción a empleados de su despacho*".

3.- Los magistrados auxiliares cumplen importantes tareas de colaboración al interior del despacho, en su calidad de empleados de la Rama Judicial, pero como no son autoridades administrativas el Legislador no puede asignarles el ejercicio excepcional de funciones judiciales previstas en el artículo 116 de la Carta Política.

De esta manera, la labor que corresponde a los magistrados auxiliares de las altas corporaciones judiciales es entonces de apoyo a la gestión de los magistrados titulares, pero no tienen investidura judicial ni están formalmente habilitados para administrar justicia.

4.- En el marco descrito, la Corte considera que no existe vicio de constitucionalidad con el hecho de que los magistrados auxiliares puedan ser comisionados para practicar pruebas, en la medida en que dicha potestad contribuye a la celeridad y eficacia en la administración de

---

334 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-417 de 1993, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

justicia, debe entenderse como excepcional, no implica la toma de decisiones que en sí mismas supongan administrar justicia y con ellas no se inviste a los magistrados auxiliares como funcionarios judiciales. Esta postura armoniza con los lineamientos trazados por la jurisprudencia de esta Corporación.

Sobre el particular, en la sentencia C-396 de 1994, MP. José Gregorio Hernández, la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 82 del Código de Procedimiento Penal entonces vigente. La norma establecía que para la práctica de diligencias la Corte Suprema de Justicia podría comisionar a cualquier funcionario judicial o a sus magistrados auxiliares, y, en el caso de la Fiscalía, a otros funcionarios judiciales. El demandante consideraba que como la Fiscalía tenía reservada la función de investigación penal, no podía permitirse la comisión para la práctica de pruebas, aún a otros funcionarios judiciales.

La Corte desestimó la acusación del demandante, explicando que la comisión para adelantar diligencias probatorias, "*entendida como procedimiento especial destinado al debido cumplimiento de una diligencia judicial por funcionario distinto de aquel a quien corresponde normalmente (...) no representa en ese sentido una delegación de la jurisdicción, que sería completamente inadmisible a la luz de la Carta, sino un medio eficaz de garantizar que se administre pronta y cumplida justicia merced a la oportuna ejecución de actos procesales que de otra forma no podrían llevarse a cabo, al menos con la rapidez requerida*".

Siguiendo la misma línea, en la sentencia C-037 de 1996, al examinar el artículo 125 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, relativo a la distinción entre funcionarios y empleados judiciales, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de la norma, "*bajo el entendido que los magistrados auxiliares que pertenecen a las altas cortes de la Rama Judicial, habida cuenta de la naturaleza de las responsabilidades legales que les corresponde desempeñar, se encuentran facultados para la práctica de las pruebas que les sean comisionadas por el titular del despacho judicial*". Para sustentar su decisión, la Corte señaló que en virtud de la naturaleza de las responsabilidades legales asignadas a los magistrados auxiliares, "*en particular el de colaborar con el despacho del respectivo magistrado, se encuentran facultados para la práctica de las pruebas que les sean comisionadas por el titular del despacho judicial*".

La facultad de comisión para la práctica de pruebas por los magistrados auxiliares es constitucionalmente válida, en la medida en que el magistrado auxiliar es sólo un receptor de la prueba que no dirige la actividad probatoria en su conjunto ni toma decisiones que supongan administrar justicia.

5.- En concordancia con lo anterior, la segunda facultad prevista en la norma objeto de estudio, según la cual los magistrados auxiliares pueden

ser comisionados para adoptar decisiones de trámite o sustanciación a fin de resolver los recursos presentados en relación con las pruebas por ellos practicadas, no plantea vicio de constitucionalidad, siempre y cuando se entienda que las facultades allí consagradas se circunscriben al ámbito de la comisión para la práctica de las pruebas, es decir a los actos dirigidos al cumplimiento de la prueba ya decretada y directamente vinculados a ella.

A juicio de la Corte, esta potestad guarda relación directa con la facultad de adelantar diligencias probatorias, pues de otro modo podría resultar inoperante la comisión en detrimento del principio de eficacia, todo lo cual se mantiene dentro de los límites anteriormente indicados ya que no involucra la función de administrar justicia.

Debe aclararse que en virtud del carácter excepcional de la comisión, la actividad de los magistrados auxiliares está supeditada a la intervención del titular del despacho, que es quien señala los límites de las facultades. Así mismo, los magistrados titulares conservan inalterada la competencia general para practicar pruebas y tramitar y resolver los recursos que pudieran presentarse en desarrollo de las actuaciones judiciales.

6.- No obstante, la Corte advierte que la tercera facultad otorgada a los magistrados auxiliares sí riñe con la Constitución, al menos en el diseño actual de la norma, pues se les permite dirigir las diligencias de conciliación que cursan en los correspondientes despachos, de modo que el desarrollo de esa actividad involucra el ejercicio de una potestad jurisdiccional que por su naturaleza está reservada sólo a quien ostenta la calidad de funcionario. En efecto, como está prevista la norma, no se establece ningún tipo de límite a la facultad de dirigir la conciliación, lo que implica promover y proponer actos de alta trascendencia encaminados a la terminación del proceso con el aval de una autoridad judicial, e incluso aprobar el acuerdo al que lleguen las partes.

La conciliación es una forma alternativa para la solución de conflictos, donde son las partes las que deciden autónoma y libremente si llegan a un acuerdo para superar sus diferencias. Pero lo cierto es que en los eventos de conciliación judicial el titular del despacho está llamado a cumplir un rol particularmente activo, al propiciar fórmulas de acuerdo y analizar los términos en que éste se define para efecto de su posterior aprobación, actividades que en razón de su naturaleza y la trascendencia de la decisión, competen al titular de la función de administrar justicia.

En sentido similar se pronunció esta Corporación en la sentencia C-798 de 2003, cuando declaró inexequible una norma del Código de Procedimiento Civil, que permitía comisionar a los Secretarios y Oficiales Mayores de los despachos para practicar medidas cautelares y diligencias de entrega de bienes, por cuanto esas diligencias involucraban la toma de trascendentales actividades de naturaleza judicial. Dijo entonces la Corte:

> *"Así las cosas, la diligencia de secuestro involucra actuaciones de las cuales se generan consecuencias jurídicas de carácter judicial. Por consiguiente, dado que el artículo 116 de la Carta Política no señala a los empleados de los despachos judiciales como destinatarios de función judicial, ninguna práctica de medidas cautelares podrá ser delegada en ellos, máxime cuando los delegatarios actúan con las mismas facultades del juez delegante.*
>
> *En igual sentido, según lo dispuesto por los artículos 337 a 339 del Código de Procedimiento Civil, la diligencia de entrega de bienes es de naturaleza judicial. En ella se definen derechos oponibles de terceros, se identifican inmuebles, se tramitan oposiciones a la entrega y se reconoce el derecho de retención, entre otras. Su carácter judicial impide igualmente, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución, que el juez pueda ser autorizado por el legislador para delegar en empleados de su despacho la práctica de diligencias de entrega de bienes".*

Observa la Corte que en el marco legal vigente para el desarrollo de la conciliación judicial, cuando las partes llegan a un acuerdo, corresponde al juez aprobarlo si lo encuentra conforme a la ley, "*mediante su suscripción en el acta de conciliación*". Adicionalmente, "*si la conciliación recae sobre la totalidad del litigio, el juez dictará un auto declarando terminado el proceso*". (Ley 640 de 2001, art. 43). En este marco normativo, aún cuando en principio podría ser admitida la intervención del magistrado auxiliar, lo cierto es que resulta constitucionalmente inadmisible dado que la facultad de dirección involucra también la de improbar o no el acuerdo conciliatorio.
Por lo anterior, la Corte debe declarar la inexequibilidad de esa facultad.

Con todo, cabe precisar, en la medida en que se adopte una configuración legal en la cual se separen claramente las funciones jurisdiccionales de otro tipo de funciones para el desarrollo de la conciliación, sería razonable aceptar la intervención de los magistrados auxiliares como colaboradores activos del despacho, quienes sin embargo no administran justicia.

7.- Por último, la Sala observa que las atribuciones cuya constitucionalidad ha sido constatada no hacen referencia expresa a los magistrados auxiliares de la Corte Constitucional. Pero las mismas facultades fueron consagradas en el artículo 10 del Decreto 2067 de 1991, "*por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional*". Según esa norma, expedida por el Presidente de la República al amparo del artículo 23 transitorio de la Carta Política de 1991, "*la práctica de las pruebas podrá ser delegada en un magistrado auxiliar*".

Esta circunstancia demuestra la necesidad de garantizar el principio de igualdad entre los diferentes magistrados auxiliares de las altas corporaciones judiciales -que por sus características y la naturaleza del cargo han de cumplir esencialmente los mismos roles-, así como la coherencia sistémica del ordenamiento. Para ello, la Corte deberá

condicionar la exequibilidad de la norma en el entendido que también comprende a los magistrados auxiliares de la Corte Constitucional.

5.19. Análisis de constitucionalidad del Artículo 19:

"**Artículo 19°. El artículo 106 de la Ley 270 de 1996, quedará así:**

Artículo 106. Sistemas de información. Con sujeción a las normas legales que sean aplicables, el Consejo Superior de la Judicatura debe diseñar, desarrollar, poner y mantener en funcionamiento unos adecuados Sistemas de Información que, incluyan entre otros, los relativos a la información financiera, recursos humanos, costos, información presupuestaria, gestión judicial y acceso de los servidores de la rama, en forma completa y oportuna, al conocimiento de las fuentes formales del derecho, tanto nacionales como internacionales.

En todo caso, tendrá a su cargo un Sistema de Información y estadística que incluya la gestión de quienes hacen parte de una Rama Judicial o ejercen funciones jurisdiccionales y permita la individualización de los procesos desde su iniciación hasta su terminación, incluyendo la verificación de los términos procesales y la efectiva solución, de tal forma que permita realizar un adecuado diagnóstico de la prestación de justicia.

Todos los organismos que hacen parte de la Rama Judicial y aquellos que funcionalmente administran justicia en desarrollo del artículo 116 de la Carta Política, tienen el deber de suministrar la información necesaria para mantener actualizados los datos incorporados al sistema, de acuerdo con los formatos que para el efecto establezca el Consejo Superior de la Judicatura".

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Sobre las disposiciones contenidas en los incisos segundo y tercero, el Ministerio señala que están encaminadas a complementar la normatividad vigente, asignando al Consejo Superior de la Judicatura la responsabilidad de hacer que el sistema de información refleje la gestión de todos los integrantes de la Rama Judicial, así como la de quienes ejercen funciones jurisdiccionales, permitiendo individualizar los procesos judiciales así como su evolución durante todo su trámite, de tal manera que resulte posible diagnosticar en un momento dado, en forma confiable, la forma en que se está prestando el servicio de administración de justicia.

Concepto del Procurador General de la Nación

Solicita que se declare la exequibilidad de los artículos 19 y 20 del proyecto, por cuanto tales disposiciones "*comportan el desarrollo de los procesos de modernización, descongestión y celeridad en los procesos judiciales y prevén autorizaciones para la implementación de mecanismos puramente administrativos, relacionados con funciones de la misma naturaleza y sobre el manejo de dineros*".

Consideraciones de la Corte

1.- El inciso primero del artículo 19 del proyecto reproduce en su integridad el texto que corresponde al inciso primero del artículo 106 de la Ley 270 de 1996, actualmente vigente. Sobre esta norma, al realizar el examen previo de constitucionalidad en la sentencia C-037 de 1996, la Corte indicó lo siguiente:

> *"Esta disposición se ajusta a las responsabilidades que la Carta Política le asigna al Consejo Superior de la Judicatura. Por ello en principio, se observa que ella no vulnera postulado constitucional alguno, siempre y cuando se entienda que la información recogida en dichos sistemas, no puede contener datos relacionados con la intimidad de los funcionarios judiciales o los que sean objeto de reserva en los términos que defina la ley (Arts. 15 y 74 C.P.)".*

Teniendo en cuenta que no se ha introducido modificación alguna al inciso primero del artículo bajo estudio, estas consideraciones mantienen plena vigencia y por lo tanto deberá declararse su exequibilidad.

2.- En realidad, la modificación al artículo 106 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia radica en los incisos segundo y tercero del artículo 19 del proyecto. El inciso segundo asigna al Consejo Superior de la Judicatura la elaboración de un Sistema de Información y Estadística donde se incluya la gestión de los diferentes organismos que integran la Rama Judicial o ejercen funciones jurisdiccionales, de modo que permita una individualización y seguimiento detallado de los procesos para el posterior análisis de la prestación del servicio.

El inciso tercero del artículo, por su parte, reitera el deber que tienen los organismos de la Rama Judicial de suministrar la información respectiva (actualmente está previsto en la ley), haciéndolo extensivo a todos aquellos que funcionalmente administran justicia (modificación propuesta).

3.- Sobre el particular hay que anotar la obligación de diseñar un Sistema de Información y Estadística que permita un análisis integrado y un seguimiento detallado de los procesos, armoniza con las funciones constitucionales del Consejo Superior de la Judicatura, particularmente en el numeral 4º del artículo 256 de la Carta, según el cual corresponde a dicha autoridad "*llevar un control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales*".

La Corte considera que el manejo sistematizado de la información es una actividad que, en razón de su naturaleza, corresponde a la entidad encargada de los aspectos administrativos de la justicia. Por tal razón, las disposiciones introducidas a través de la reforma se avienen a lo señalado en la Carta Política en cuanto a las funciones que corresponden al Consejo Superior de la Judicatura, más aún cuando el propio Constituyente facultó al Legislador a otorgar facultades adicionales para el cumplimiento de sus fines (art.256-7 CP).

Del mismo modo se ajusta a la Carta la correlativa obligación de las autoridades judiciales y de todas aquellas autoridades que administran justicia, como un deber de colaboración armónica con las demás autoridades, todo lo cual habrá de cumplirse sin perjuicio de la permanencia y continuidad de los sistemas que los diferentes organismos de manera independiente hayan adoptado para el manejo y sistematización de su propia información de gestión y jurisprudencial. Ello redundará indefectiblemente en beneficio del usuario de la información en cuanto al acceso oportuno y eficiente a esa información.

Con todo, es necesario reiterar la advertencia hecha por la Corte en la sentencia C-037 de 1996, en el sentido de que, en todo caso, la información que se recoja en tales sistemas no puede contener datos relacionados con la intimidad de los funcionarios judiciales o contrarios a los lineamientos jurisprudenciales trazados al respecto, ni datos que, de conformidad con la ley, sean objeto de reserva. En estos términos se declarará la exequibilidad de la norma examinada.

5. 20. Análisis de constitucionalidad del Artículo 20:

"Artículo 20. Modifíquese el artículo 191 de la Ley 270 de 1996, de la siguiente manera:

Artículo 191. Los dineros que deban consignarse a órdenes de los despachos de la Rama Judicial de conformidad con lo previsto en la presente ley y en las disposiciones legales vigentes se depositarán en el Banco Agrario de Colombia en razón de las condiciones más favorables en materia de rentabilidad, eficiencia en el recaudo, seguridad y demás beneficios a favor de la rama.

De la misma manera se procederá respecto de las multas, cauciones y pagos que decreten las autoridades judiciales o de los depósitos que prescriban a favor de la Nación.

En ningún caso el Banco Agrario de Colombia pagará una tasa inferior al promedio de las cinco mejores tasas de intereses en cuenta de ahorros que se ofrezcan en el mercado, certificado por la Superintendencia Financiera.

Parágrafo. Facúltese al Juez de la causa para que a través del trámite incidental ejecute la multa o caución dentro del mismo proceso".

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Expone que lo que se pretende es obtener a favor de la Rama Judicial los beneficios de todo tipo y particularmente el que tiene que ver con la rentabilidad. Reitera que "*los beneficios, especialmente de rentabilidad, es decir, los rendimientos financieros de los depósitos, debe entenderse que se causan a favor de la Rama Judicial, para implementar la oralidad y el Plan Nacional de Descongestión, y a ella, con tal destinación, deben asignarse*".

Intervención del Consejo Superior de la Judicatura

Solicita la declaración de inexequibilidad de la expresión "*en razón de las condiciones más favorables en materia de rentabilidad, eficiencia en el recaudo, seguridad y demás beneficios a favor de la rama*", contenida en el inciso primero del artículo *sub examine*, aduciendo que resulta de escasa pertinencia establecer en la ley estatutaria de la administración de justicia que determinado banco tiene mejores condiciones que otros, por cuanto ello sólo puede determinarse mediante los mecanismos legales y por las autoridades competentes en la materia, no pudiendo, en consecuencia, establecerse una obligación fundamentada en una valoración que carece de fundamento técnico y normativo.

Agrega que la expresión acusada podría también desconocer tanto el principio de la unidad de materia como las facultades del legislador en cuanto a la expedición de la ley estatutaria y que podría incluso no superar el examen de razonabilidad.

Consideraciones de la Corte

1.- El artículo que se modifica a través del analizado es el artículo 203 de la Ley 270 de 1996 y no el artículo 191, como equivocadamente quedó plasmado en el texto del proyecto, lo cual deberá ser ajustado en forma previa a la expedición de la ley.

2.- Este artículo fue introducido al elaborar el pliego de modificaciones al proyecto inicial que habría de ser sometido a la consideración de la comisión primera del Senado de la República[335].

En el texto inicialmente propuesto y aprobado tanto en los dos debates llevados a cabo en el Senado de la República como en el primer debate realizado en la comisión primera de la Cámara de Representantes, se asignaba a la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial la función de seleccionar las entidades bancarias o financieras que, por ofrecer condiciones más favorables en materia de rentabilidad, eficiencia en el recaudo, seguridad y otros beneficios, habrían de manejar los dineros que tuvieran que consignarse a órdenes de los despachos de la Rama Judicial.

En el texto propuesto para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes se introdujo la modificación consistente en designar al Banco Agrario de Colombia como entidad en la cual habrían de consignarse los dineros que tuvieran que depositarse a órdenes de los despachos de la Rama Judicial[336].

En la ponencia para segundo debate se advirtió que se introducía una modificación en relación con la entidad encargada del manejo de los

---

335 Gaceta del Congreso No. 418 del 29 de septiembre de 2006, página 10. Cuaderno de trámite en comisión I Senado. Folio 38.

336 Gaceta del Congreso No. 275 del 13 de junio de 2007, página 8. Cuaderno de trámite en plenaria Cámara. Folio 8.

recursos puestos a disposición de los despachos judiciales, en el sentido de que tal entidad "*debe ser el Banco Agrario, pero con el reconocimiento por parte de esta entidad financiera de la cancelación de intereses al valor comercial*"[337].

3.- Para la comprensión de esta norma es necesario tener en cuenta el artículo 1º del Decreto 1065 de 1999, que dispuso la disolución y liquidación de la Caja Agraria. Así mismo, en concordancia con ello, el artículo 1º del Decreto 2419 de 1999 señaló que las funciones de recibo, depósito y administración de los dineros que por mandato legal se depositaban en la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, serían asumidas por el Banco Agrario de Colombia S.A. que sustituyó a la Caja en los derechos y obligaciones inherentes a dichas funciones.

4.- Hecha esta aclaración, observa la Sala que la norma analizada es compatible con el ordenamiento Superior, por cuanto pretende asegurar que los depósitos judiciales generen la mayor rentabilidad posible, así como un recaudo eficiente, condiciones de seguridad y los demás beneficios colaterales que las correspondientes operaciones bancarias puedan generar a la Rama Judicial, todo lo cual debe redundar, en últimas en la eficiencia en la administración de justicia.

La obligación del Banco Agrario de Colombia de pagar una tasa que en ningún caso podrá ser inferior "*al promedio de las cinco mejores tasas de intereses en cuenta de ahorros que se ofrezcan en el mercado*", quedó incluida en la aludida norma como condición determinante de la asignación a esa entidad para el manejo de los dineros que deban consignarse a órdenes de los diferentes despachos de la Rama Judicial, así como de los dineros provenientes de multas, cauciones y pagos que decreten las autoridades judiciales.

De esta manera, la continuidad del Banco Agrario de Colombia como depositario exclusivo de tales valores, queda condicionada al cabal cumplimiento de los objetivos y condiciones expresamente señalados en la ley. En caso de incumplimiento, el Consejo Superior de la Judicatura deberá proceder al correspondiente concurso de méritos entre las diferentes entidades financieras legalmente habilitadas para el ejercicio de esas actividades, para la escogencia de la institución que haya de manejar dichos recursos en la forma establecida en la norma estudiada.

Del mismo modo, es claro que si por alguna circunstancia llega a desaparecer el Banco Agrario de Colombia o cambia su naturaleza de modo que no pueda cumplirse con lo dispuesto en la norma bajo examen, esto no significa que no se pueda contratar con otra entidad del sector financiero para asegurar la consignación y rentabilidad de los depósitos judiciales.

---

337 Gaceta del Congreso No. 275 del 13 de junio de 2007, página 2. Cuaderno de trámite en plenaria Cámara. Folio 2.

5.- En cuanto al parágrafo del artículo, que autoriza al juez para que ejecute la multa o caución mediante trámite incidental dentro del mismo proceso, la Corte tampoco observa vicio alguno de constitucionalidad, pues lo que se pretende es dinamizar la toma de este tipo de decisiones sin afectar los derechos de contradicción y defensa de los sujetos involucrados.

Con tales precisiones, el artículo 20 del proyecto será declarado exequible.

5. 21. Análisis de constitucionalidad del Artículo 21:

"**Artículo 21. Modifíquese el artículo 192, de la siguiente manera:**

Artículo 192. Créase el Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la administración de Justicia, como una cuenta con personería jurídica adscrita al Consejo Superior de la Judicatura, integrado por los siguientes recursos:

1. Los derechos, aranceles, emolumentos y costos que se causen con ocasión de las actuaciones judiciales y sus rendimientos.
2. Los rendimientos de los depósitos judiciales, sin perjuicio de la destinación del 30% para el Sistema Carcelario y Penitenciario establecido en la Ley 66 de 1993.
3. Las donaciones y aportes de la sociedad, de los particulares y de la cooperación internacional.
4. Las asignaciones que fije el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1°. El Fondo no contará con personal diferente al asignado a la Dirección Ejecutiva y a la Sala Administrativa. Para su operación se podrá contratar a una institución especializada del sector financiero o fiduciario.

Parágrafo 2°. Cuando se trate de condenas contra el Estado o entidades oficiales, el pago se realizará una vez se haga efectiva la sentencia. La entidad respectiva hará la retención pertinente y girará la suma al Fondo dentro de los diez días siguientes.

Parágrafo 3°. Las personas y particulares que realicen aportes al Fondo a título de donación tendrán los beneficios fiscales que determine la ley".

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Señala que se trata de una disposición orientada a la generación de recursos que permitan hacer realidad los fines de la ley en cuanto a la descongestión y modernización de la administración de justicia, orientación que se ajusta a la Constitución en cuanto contribuye a la efectividad del derecho de acceso a la justicia.

Intervención del Consejo Superior de la Judicatura.

Solicita que se condicione la declaración de exequibilidad del referido artículo en el entendido de que los recursos del Fondo para la modernización, descongestión y bienestar de la administración de

justicia, deben ser asignados y distribuidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Como fundamento de tal solicitud manifiesta que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 256 de la Constitución, corresponde al Consejo Superior de la Judicatura la elaboración del proyecto de presupuesto para la Rama Judicial que habrá de ser remitido al Gobierno, así como su ejecución de conformidad con la aprobación que haga el Congreso, razón por la cual los recursos del Fondo para la modernización, descongestión y bienestar de la administración de justicia habrán de ser asignados y distribuidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Concepto del Procurador General de la Nación

Solicita que, con el fin de preservar la autonomía funcional de la Sala Administrativa, así como su facultad para establecer políticas presupuestales en la Rama Judicial, se condicione la exequibilidad de la aludida disposición al entendido de que el fondo-cuenta operará bajo la orientación y control de la Dirección Ejecutiva del Consejo Superior de la Judicatura, atendiendo las políticas fijadas por la Sala Administrativa del mismo y que la destinación de los recursos no pueda ser diferente a la determinada en la ley.

Aclara que el referido artículo que ordena modificar el artículo 192 de la Ley 270 de 1996, es en realidad un artículo nuevo por cuanto está creando el "*Fondo para la Modernización, descongestión y bienestar de la administración de justicia*", que antes no existía. Además, agrega, el artículo 192 que dice modificar fue declarado inexequible mediante la sentencia C-037 de 1996, luego es inexistente.

Consideraciones de la Corte

1.- Como primera medida la Sala advierte que el artículo 21 del proyecto pretende modificar el artículo 192 de la Ley Estatuaria de Administración de Justicia[338], norma ésta que fue declarada inexequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-037 de 1996. En consecuencia, como bien lo señala el Ministerio Público, debe aclararse que la modificación propuesta corresponde en realidad a un artículo nuevo.

2.- Antes de proceder al examen material de la norma, conviene recordar que el proyecto de ley No. 23 de 2006, Senado, *"por medio de la cual se adoptan medidas que permitan superar de manera sostenible la congestión judicial y propiciar condiciones de eficacia y celeridad en la administración de justicia"*, fue presentado al Congreso por el señor Ministro del Interior y de Justicia, el 20 de julio de 2006. Una vez

338 "Artículo 192. La Comisión de Investigación y Acusación, postulará ante la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, los empleados que la presente ley haya establecido para su servicio exclusivo".

radicado, publicado y repartido el proyecto en la Comisión Primera Constitucional del Senado, se convocó a una audiencia pública en la que participaron distintas autoridades como el Ministerio del Interior y de Justicia con la finalidad de conocer los propósitos y observaciones para mejorar la iniciativa legislativa, que trajo como consecuencia el retomar casi en su totalidad al texto anterior del proyecto de ley de reforma a la justicia que vino a ser incorporado en gran parte en el pliego de modificaciones. El artículo 21 del proyecto adicional –pliego de modificaciones- vino a contener la siguiente reforma:

> *"[C]reación del Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, como una cuenta con personería jurídica adscrita al Consejo Superior de la Judicatura. La creación del Fondo se justifica teniendo en cuenta el objeto principal de la iniciativa legislativa, esto es, descongestionar la Rama Judicial utilizando para ello la optimización de los recursos con los que debe contar en el desarrollo de sus funciones. ...Así mismo, se establece en su parágrafo 1º que la creación de este Fondo no demandará una afectación presupuestal por la creación de personal adicional para su funcionamiento"*[339].

Con estos antecedentes fue aprobada finalmente la norma que ahora es objeto de examen.

3.- Del contenido del artículo aprobado se observan las siguientes características:

- Se crea un Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.
- El fondo se crea como una "*cuenta*".
- La cuenta tendrá personería jurídica.
- Será adscrita al Consejo Superior de la Judicatura.
- La cuenta estará integrada por los siguientes recursos: (1) derechos, aranceles, emolumentos y costos que se causen con ocasión de las actuaciones judiciales y sus rendimientos, (2) rendimientos de los depósitos judiciales, sin perjuicio de la destinación del 30% para el Sistema Carcelario y Penitenciario previsto en la Ley 66 de 1993, (3) donaciones y aportes de la sociedad, de los particulares y de la cooperación internacional, y (4) asignaciones que fije el Gobierno Nacional.
- El Fondo no contará con personal diferente al asignado a la Dirección Ejecutiva y a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Para su operación podrá contratar a una institución especializada del sector financiero o fiduciario.
- Tratándose de condenas contra el Estado o entidades oficiales, el pago se realizará una vez se haga efectiva la sentencia. La entidad respectiva hará la retención pertinente y girará la suma al Fondo dentro de los diez días siguientes.

---

339 Gaceta del Congreso No. 418 de 2006. Ponencia para primer debate, pp. 1 a 10.

- Las personas y particulares que realicen aportes al Fondo a título de donación "*tendrán los beneficios fiscales que determine la ley*".

4.- Para comprender el alcance de la norma propuesta, es necesario recordar que según el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), *"constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público especifico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador (Ley 225/95, artículo 27)"*.

En la sentencia C-009 de 2002, MP. Jaime Córdoba Triviño, esta Corporación declaró exequible dicha norma, por considerar que el Legislador está facultado para crear *fondos especiales*, que en el marco del Estatuto Orgánico del Presupuesto no son contribuciones parafiscales ni ingresos corrientes, en cuanto corresponden a una categoría propia en la clasificación de las rentas estatales que constituye una de las excepciones al principio de unidad de caja[340]. Dijo entonces lo siguiente:

> *"La norma demandada, artículo 30 del Decreto 111 de 1996, se refiere a dos de las modalidades de fondos especiales, aunque no especifica en ninguna de ellas el tipo de ingresos que las constituyen: 1) los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, y 2) los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.*
>
> *El artículo demandado no crea, menciona ni afecta algún impuesto en particular sino que se limita a señalar genéricamente qué es lo que constituye un fondo especial, sin especificar la naturaleza de tales ingresos. En este orden de ideas, el artículo 30 del Decreto 111 de 1996 no consagra ni afecta renta tributaria alguna, circunstancia que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, excluye la posibilidad de vulneración del artículo 359 de la Carta Política en cuanto una norma legal no incurre en la prohibición de rentas nacionales de destinación específica si no contiene ella una renta determinada, de carácter tributario".*

En cuanto a su definición conceptual, en la Sentencia C-650 de 2003, MP. Manuel José Cepeda, la Corte explicó que los fondos especiales "*son un sistema de manejo de cuentas, de acuerdo a los cuales una norma destina bienes y recursos para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de creación y cuya administración se hace en los términos en éste señalados*", cuyos recursos están comprendidos en el presupuesto de rentas nacionales.

En aquella oportunidad la Corte también explicó que un fondo con personería jurídica no es equiparables a un fondo especial que constituyen una cuenta (sin personería jurídica). De esta manera, el primero se asimila a una entidad de naturaleza pública que hace parte de la administración pública y por tanto modifica su estructura, mientras el segundo se refiere al sistema de manejo de recursos y por lo tanto no

---

340 Según los artículos 11, 34 y 75 del Decreto 111 de 1996, las contribuciones parafiscales, los fondos especiales y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional no están comprendidos dentro del principio de unidad de caja.

tiene personería jurídica. No obstante, un *fondo-entidad* puede tener dentro de sus funciones la administración de un *fondo-cuenta*.

En la referida sentencia C-650 de 2003, donde se examinaron y encontraron fundadas las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional a la creación de un "Fondo Mixto" para el desarrollo del periodismo, la Corte explicó lo siguiente:

> *"No obstante, de acuerdo a lo anotado anteriormente, los fondos mixtos tienen personería jurídica propia y por lo tanto no son asimilables a una cuenta. Así mismo, la Ley 814 de 2003 (por la cual se dictan normas para el fomento de la actividad cinematográfica en Colombia) es muestra clara de la diferencia entre el fondo–cuenta y el fondo–entidad, pues crea una "cuenta especial" llamada "Fondo para el desarrollo cinematográfico" el cual es administrado "mediante contrato que celebre el Ministerio de Cultura con el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica" (artículos 9y 10 de la Ley 814 de 2003). Se observa entonces que el fondo mixto es una entidad que puede tener dentro de sus funciones la administración de un fondo–cuenta como el mencionado.*
> *(…)*
> *"Como se observó en líneas anteriores, el Fondo Mixto Antonio Nariño (i) es definido como una "entidad", (ii) goza de personería jurídica, (iii) cuenta con autonomía en el manejo de sus recursos, (iv) recibe aportes públicos, además de los privados, y (v) los dineros públicos manejados a través de él están sujetos a control fiscal. Adicionalmente, según las normas objetadas el Fondo Antonio Nariño tiene (vi) funciones públicas como las de promover y desarrollar programas de seguridad social y proteger a las familias de periodistas (artículo 6 del proyecto), entre otras. Por último, (vii) el proyecto de ley en cuestión señala que en la Junta Directiva del Fondo Antonio Nariño estará uno de los ministros del ramo del trabajo y la seguridad social (artículo 8 del proyecto).*
>
> *El Fondo Mixto Antonio Nariño se caracteriza por los elementos relacionados en el párrafo anterior. La combinación de dichos elementos lleva a la Corte a concluir que en el caso presente se trata de una entidad de naturaleza pública. Por lo tanto, en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998, el Fondo Mixto Antonio Nariño hace parte de la estructura de la administración pública y por lo tanto modifica su estructura".*

De esta manera, la creación de un Fondo-entidad implica la modificación de la estructura de la administración nacional, lo que hace necesario el cumplimiento de las normas constitucionales especiales en cuanto la creación debe ser efectuada por el legislador y contar con la iniciativa o el aval del Gobierno (arts. 150-7 y 154). Además, conforme a lo previsto el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, que desarrolla el artículo 150-7 de la Carta Política, "*la ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica y así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda*".

Así las cosas, el Legislador debe señalar los elementos esenciales relativos a la entidad, como, por ejemplo, de los órganos de dirección y administración, su integración, el régimen jurídico, el soporte

presupuestal, entre otros. En este sentido, en la sentencia C-306 de 2004, MP. Rodrigo Escobar Gil, la Corte indicó:

> *"[N]o resulta jurídicamente admisible crear una entidad sin personal vinculado a su servicio y sin patrimonio. Considerando que los órganos públicos son el instrumento de expresión de la voluntad del Estado y que es la persona física quien proyecta el cumplimiento de los propósitos, fines e ideales del ente social y organiza sus bienes, no cabe duda que el acto de creación de cada uno de éstos debe estar precedido necesariamente de todo lo referente a su personal, recursos y organización interna, por constituir tales elementos su núcleo esencial y, en ese orden, el medio idóneo a través del cual desarrollan y ejecutan las funciones encomendadas"*[341].

5.- Pues bien, apreciado en su integridad el contenido del artículo 22 del proyecto, la Corte considera que el Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia responde a las características propias de un fondo-cuenta, y no a las de un fondo-entidad, que como una nueva entidad conduciría a la modificación de la estructura de la administración pública. En efecto, entre sus componentes esenciales se destacan: (i) la creación del Fondo como una *cuenta* y no como una entidad en sí misma considerada; (ii) el Fondo estará adscrito al Consejo Superior de la Judicatura, con lo cual se busca optimizar el manejo de los recursos para descongestionar la Rama Judicial; (iii) el Fondo no contará con personal diferente al asignado a la Dirección Ejecutiva del Consejo Superior de la Judicatura, de modo que no demanda afectación presupuestal en ese aspecto.

De esta manera, el Fondo para la Modernización constituye un sistema de manejo de cuentas, conforme a los cuales se destinan los bienes y recursos allí indicados para su administración bajo las reglas previstas por el Legislador y la consecución de los objetivos por éste señalados. Esto responde a una opción legítima y constitucionalmente válida dentro del marco de libertad que el Congreso tiene para regular esa materia, por lo que la Corte declarará la exequibilidad del artículo examinado.

6.- Sin embargo, dado que los componentes de la norma estudiada corresponden a un fondo-cuenta, su configuración no debería contemplar el reconocimiento de personería jurídica. Como en este caso particular el Legislador le atribuyó al Fondo personería jurídica, ello exigiría el cumplimiento de unos elementos esenciales que no se encuentran presentes en la disposición examinada.

Pero lo cierto es que se echan de menos regulaciones puntuales como (i) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración, (ii) el régimen jurídico, (iii) el soporte presupuestal, entre otros, que a la luz del artículo 150-7 de la Carta conducen a la inconstitucionalidad de la expresión *"con personería jurídica"* y su consecuente declaratoria de inexequibilidad.

---

341 En el mismo sentido pueden consultarse las sentencias C-1190 de 2000 C-784 de 2004, entre otras.

7.- Finalmente, el parágrafo 1º autoriza la contratación con una institución especializada del sector financiero o fiduciario, lo que no plantea problemas de constitucionalidad. No obstante, conviene precisar que debe entenderse como una autorización para celebrar encargos fiduciarios, para lo cual serán aplicables las normas de la contratación estatal. Así mismo, conforme a lo previsto en el artículo 256-5 de la Constitución, el manejo y ejecución de esos recursos corresponderá a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

5. 22. Análisis de constitucionalidad del Artículo 22:

"Artículo 22. Artículo Nuevo. Habrá un artículo 209 Bis de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 209Bis. Aplicación gradual de las políticas judiciales. Los planes y programas de descongestión, la creación y funcionamiento de los jueces administrativos, de los jueces de plena jurisdicción, se hará en forma gradual y en determinadas zonas del país, de acuerdo con las necesidades de la administración de justicia determinadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

El Plan Nacional de Descongestión para la Justicia al Día deberá diseñarse y formularse integralmente a más tardar dentro de los seis meses siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

Formulado el Plan Nacional de Descongestión para la Justicia al Día, su implementación se hará en forma gradual, en determinadas zonas y despachos judiciales del país, priorizando en aquellos que se concentran el mayor volumen de represamiento de inventarios.

Parágrafo. Se implementará de manera gradual la oralidad, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo".

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Considera que lo dispuesto en el presente artículo resulta imprescindible para la implementación efectiva y responsable de la reforma a la ley estatutaria de la administración de justicia. Dice que la gradualidad en la implementación de los planes de descongestión judicial está determinada por la realidad fiscal, resultando entonces imperioso que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura establezca las necesidades para elaborar los planes y programas de descongestión gradual, así como la creación y el funcionamiento de los jueces de plena jurisdicción. Alude igualmente a la importancia de que el legislador haya establecido un término de seis meses para el diseño y la formulación integral del Plan Nacional de Descongestión.

Intervención del Consejo Superior de la Judicatura

Advierte que "*el artículo 4 del Proyecto modifica el artículo 11 de la Ley estatutaria, en el cual se establece la integración de la Rama Judicial*,

indicando entre otros, los tipos de juzgado que conforman las distintas jurisdicciones. Esta norma es el referente, por lo cual las demás normas deben guardar coherencia con ella, de manera particular, los artículos 8 y 22 de la reforma. En este último se hace referencia a otro tipo de juzgado, denominado juez de plena jurisdicción, mientras que el artículo 4 se refiere al juez de competencia múltiple y ninguno de los dos se incluye en el artículo 22".

Concepto del Procurador General de la Nación

De un lado, expone que el artículo 22 del proyecto introduce el artículo 209 Bis de la Ley 270 de 1996, cuando en realidad se trata de un artículo nuevo, pues el artículo 209 de la referida ley fue declarado inexequible en la Sentencia C-037 de 1996, y, por lo mismo, es inexistente.

De otro lado, el Ministerio Público sostiene que la expresión "*de los jueces de plena jurisdicción*" debe ser declarada inexequible, por constituir un elemento extraño a la organización de la rama judicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual "*no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley*".

Consideraciones de la Corte

1.- El artículo 22 del proyecto adiciona una norma a la Ley Estatuaria de Administración de Justicia, el artículo 209 Bis. No obstante, como el artículo 209 de dicha ley fue declarado inexequible en la Sentencia C-037 de 1996, debe tenerse en cuenta que la reforma propuesta corresponde a un artículo nuevo.

2.- Respecto de su contenido material, el objetivo de la norma es señalar que la implementación de las medidas para superar los problemas de congestión judicial será de manera gradual en todo el territorio nacional, según las directrices trazadas por el Consejo Superior de la Judicatura.

Desde esta perspectiva, no se observa aspecto alguno que resulte contrario a la Constitución, pues lo que se busca es una razonable y coherente puesta en marcha del Plan Nacional de Descongestión Judicial. A juicio de la Corte, la gradualidad está justificada por las limitaciones de orden presupuestal que hacen imperioso acompasar las diferentes actividades con la disponibilidad de los recursos necesarios para financiarlas.

3.- La norma responde, además, al deber que tiene el Congreso de tomar en cuenta el aspecto presupuestal para la implementación de las leyes, como lo exige el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional[342]. Según esa norma, cuando a través de una

---

342 Corte Constitucional, Sentencia C-502 de 2007, MP. Manuel José Cepeda.

ley, ordenanza o acuerdo se ordene un gasto o se otorgue un beneficio tributario, es menester que tal situación se haga explícita y sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Teniendo en cuenta esa exigencia, en el trámite del presente proyecto de ley se conoció el punto de vista del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien hizo alusión a los costos asociados a la implementación de la reforma y la necesidad de adecuar el proyecto a las disponibilidades presupuestales, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gastos.

Así, en este caso particular la gradualidad en la implementación y ejecución de los planes y programas de la descongestión judicial, viene a materializar el deber de adecuación según las asignaciones y disponibilidades presupuestales, a las que se hizo referencia al examinar la constitucionalidad del artículo 2º el proyecto.

4.- Finalmente, la Corte es consciente de que la referencia a "*los jueces de plena jurisdicción*" corresponde a una inexactitud del Legislador, por cuanto en la estructura orgánica de la rama judicial no están previstos jueces con tal categoría. Sin embargo, aún cuando la norma resulta inocua para una categoría de jueces que no existe, lo cierto es que esa deficiencia en la técnica legislativa no la vicia de inconstitucional, pues el plan de descongestión debe entenderse como aplicable a todas las instancias de la rama judicial donde haya problemas de esta índole.

Por las razones expuestas, la norma bajo examen será declarada exequible.

5. 23. Análisis de constitucionalidad del Artículo 23:

"**Artículo 23. Adiciónase el artículo 209A**.

Mientras se expiden las reformas procesales tendientes a la agilización y descongestión en los diferentes procesos judiciales, adóptense las siguientes disposiciones:

a) **Perención en procesos ejecutivos.** En los procesos ejecutivos, si el expediente permanece en la secretaría durante nueve (9) meses o más por falta de impulso cuando este corresponda al demandante o por estar pendiente la notificación del mandamiento de pago a uno o varios ejecutados de un auto cuando la misma corresponda adelantarla al ejecutante, el juez de oficio, o a solicitud del ejecutado, ordenará la perención con la consiguiente devolución de la demanda y de sus anexos y, si fuera del caso, la cancelación de las medidas cautelares evento en el cual condenará en costas y perjuicios al ejecutante. El auto que ordene devolver la demanda es apelable en el efecto suspensivo, y el que lo deniegue, en el devolutivo;

b) **En materia laboral** la competencia se determinará por el lugar donde haya sido prestado el servicio; si este hubiere sido prestado en varios lugares, será aquel en el que, en los tres últimos años de servicio, hubiere tenido la mayor duración.

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Manifiesta que en el presente artículo se han establecido medidas de contingencia, de aplicación inmediata, que están encaminadas a la descongestión del aparato de justicia. En relación con la perención en los procesos ejecutivos, señala que se trata de una medida necesaria que se encuentra dentro de la orbita de la libertad de configuración del legislador, Para ello hace énfasis en que buena parte de la congestión que se registra en la jurisdicción ordinaria obedece al cúmulo de procesos ejecutivos que permanecen inactivos.

Intervención de la Central Unitaria de Trabajadores CUT

Interviene para solicitar que se declare la inexequibilidad la disposición contenida en el literal b) del numeral segundo del artículo 23 del proyecto, por cuanto elimina como factor de competencia territorial para los procesos laborales "*el domicilio del demandado*", previsto en el artículo 5º del Código Procesal del Trabajo, con lo cual considera que se vulneran los artículos 13, 25 y 229 de la Constitución Política.

Después de hacer un recuento histórico del devenir de las normas de procedimiento laboral hasta llegar a la disposición cuya declaración de inexequibilidad se solicita, manifiesta que se está partiendo del equivocado supuesto de que el problema de fondo de la administración de justicia es el de la congestión, cuya solución debe primar sobre cualquier otra consideración. Agrega que la descongestión ha de realizarse a través de medidas como las que en diversas oportunidades ha adoptado el Consejo Superior de la Judicatura, sin afectar el derecho fundamental de acceso efectivo a la administración de justicia.

Señala que, en razón de la desigualdad de las partes que concurren al proceso laboral, la que está en posición de privilegio puede recurrir a determinadas maniobras para imponer a la otra el lugar de competencia, trasladándola y procediendo luego a despedirla.

Hace alusión al constante desplazamiento laboral que se presenta en el país, al alto índice de traslado de residencia de los trabajadores al obtener la pensión de jubilación, por cuanto sus familiares viven en otros lugares, a la necesidad de desplazamiento de los trabajadores despedidos, con la consiguiente dificultad para demandar en el lugar en el que prestaron sus servicios, a la inexistencia de juzgados laborales en la mayoría de los circuitos judiciales del país, lo cual conlleva a la asignación de los procesos laborales a los jueces civiles del circuito, a las condiciones de violencia que se viven en algunos municipios del país. Circunstancias todas estas que dificultan el ejercicio de la acción laboral por parte del trabajador.

Indica que la tendencia de las modernas legislaciones de Iberoamérica no es hacia la restricción sino, por el contrario, hacia la ampliación del fuero electivo, ya que razones sociales y prácticas hacen que haya de darse más facilidades a los trabajadores para que puedan acceder a la administración de justicia, que no es una garantía formal sino que ha de ser una opción real para todos los colombianos.

Concluye afirmando que una moderna reforma a la administración de justicia ha de propender por que no sean los ciudadanos quienes hayan de recorrer el territorio nacional y los recovecos procesales en busca de justicia, sino que es el Estado el que ha de acercarse a ellos facilitando el acceso a la administración de justicia y, por ende, la rápida solución de sus querellas.

Concepto del Procurador General de la Nación

Pone de presente que la norma dice adicionar el artículo 209A a la Ley 270 de 1996, pero el artículo 209 de dicha Ley fue declarado inexequible, razón por la cual se trata de la introducción de un artículo nuevo.

Solicita la declaración de exequibilidad de la disposición contenida en el literal a) del artículo analizado, por considerar que "*con la adopción de la perención de los procesos ejecutivos como medida para agilizar y descongestionar la justicia el legislador adoptó un medio idóneo que resulta razonable y proporcional al fin perseguido con la promulgación de las reformas a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia*".

En cuanto al literal b) del artículo 23, el Ministerio Público solicita que se declare su inexequibilidad, por cuanto introduce variaciones a las reglas de competencia en materia laboral, lesiona tanto los derechos del trabajador como de las personas afectadas por las decisiones del empleador y vulnera los artículos 53 y 229 de la Constitución.

Agrega que si se compara el texto del literal b) del artículo 23 del proyecto con lo dispuesto en el artículo 5º del Decreto Ley 2158 de 1948, Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, modificado por la Ley 712 de 2001, se pone en evidencia cómo la norma examinada restringe una de las posibilidades de que ha venido gozando el trabajador, consistente en poder demandar a su empleador en el lugar de su domicilio, configurándose así un retroceso en materia laboral.

Señala que la norma actualmente vigente (art. 5º del Código Procesal del Trabajo) no sólo no transgrede el ordenamiento Superior, relacionado con la competencia de los jueces en materia laboral, sino que, además, garantiza al trabajador demandante el derecho de acceso efectivo a la administración de justicia. En consecuencia, debido a la falta de garantías y al desmejoramiento de las condiciones de acceso a la justicia para los actores del proceso laboral, solicita la declaración de inexequibilidad del literal b) del artículo 23 del proyecto.

Consideraciones de la Corte

1.- El artículo 23 del proyecto adiciona una norma a la Ley Estatuaria de Administración de Justicia, el artículo 209A. Sin embargo, como el artículo 209 de dicha ley fue declarado inexequible en la Sentencia C-037 de 1996, el artículo propuesto corresponde a un artículo nuevo.

2.- La norma regula dos cuestiones diferentes, ambas de manera transitoria ("*mientras se expiden las reformas procesales tendientes a la afiliación y descongestión en los diferentes procesos judiciales*"). En primer lugar, el literal a) consagra la perención en los procesos ejecutivos derivada de la inactividad del demandante durante nueve (9) meses o más, cuya declaratoria podrá hacerse de oficio o a petición de parte. En segundo lugar, el literal b) del artículo modifica las reglas de competencia territorial en materia laboral, al suprimir la posibilidad que tiene el demandante para escoger entre el domicilio del demandado y el lugar de la prestación del servicio, dejando ésta última como única vía.

3.- En cuanto a la perención, la Corte ya ha tenido ocasión de explicar que constituye "*una forma de terminación anormal del proceso, de la instancia o de la actuación, que opera de oficio o a petición de parte, como sanción a la negligencia, omisión, descuido o inactividad de la parte a cuyo cargo esté la actuación*"[343]. También ha destacado su armonización con los preceptos constitucionales, en virtud de importancia como institución sancionatoria para hacer efectivos los principios de celeridad, economía, eficiencia y efectividad en el desarrollo de los procesos ante la administración de justicia. Ha dicho al respecto:

> "*La perención tiene por finalidad imprimirle seriedad, eficacia, economía y celeridad a los procedimientos judiciales en la medida en que permite racionalizar la carga de trabajo del aparato de justicia, dejando en manos de los órganos competentes la decisión de aquellos asuntos respecto de los cuales las partes muestran interés en su resolución en razón del cumplimiento de las cargas procesales que les ha impuesto la legislación procedimental.*
>
> *En este sentido, la perención armoniza perfectamente con los mandatos constitucionales que le imponen al Estado el deber de asegurar la justicia dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo (Preámbulo y artículos 2, 228 y 229 de la C.P.)*"[344].

Tal como se planteó reiteradamente en la exposición de motivos y en el trámite del proyecto de ley en el Congreso de la República, una parte muy significativa de los procesos que atiborran los anaqueles judiciales corresponde a acciones ejecutivas que fueron abandonadas durante su trámite por quienes están legalmente obligados a propiciar su impulso.

---

343 Corte Constitucional, Sentencia C-918 de 2001, MP. Jaime Araújo Rentería.

344 Corte Constitucional, Sentencia C-1104 de 2001, MP. Clara Inés Vargas Hernández.

Ante esta circunstancia, considera la Corte que el restablecimiento de la perención en los procesos ejecutivos, como medida derivada de la injustificada inactividad de la parte actora, constituye un mecanismo idóneo y constitucionalmente admisible para contribuir eficazmente a la descongestión del aparato judicial, dentro del margen de configuración propio del Legislador.

En consecuencia, la disposición contenida en el literal a) del artículo 23 del proyecto será declarada exequible.

4.- No puede concluirse lo mismo en relación con la disposición contenida en el literal b) del referido artículo, según la cual "*en materia laboral la competencia se determinará por el lugar donde haya sido prestado el servicio; si este hubiere sido prestado en varios lugares, será aquel en el que, en los tres últimos años de servicio, hubiere tenido la mayor duración"*.

En efecto, como lo ponen en evidencia el Ministerio Público y la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, si se compara el texto transcrito con el artículo 5º del Código Procesal del Trabajo, según el cual "*la competencia se determina por el último lugar donde se haya prestado el servicio, o por el domicilio del demandado, a elección del demandante*"[345], se puede notar con facilidad que se suprime el fuero electivo, es decir, la opción de escoger entre presentar la demanda en el lugar donde haya sido prestado el servicio o en el lugar del domicilio del demandado.

A juicio de la Corte, la modificación propuesta resulta inconstitucional por implicar un recorte de los derechos de los trabajadores (art. 53 CP), en tanto se priva a la parte más débil de la relación laboral, que es el trabajador, de una medida que se considera desarrollo de su especial protección. Además, por esa vía se afecta su derecho de acceso a la administración de justicia (art.229 CP), al imponerse mayores obstáculos para el acceso efectivo ante las instancias judiciales.

Sobre el particular, en la sentencia de C-390 2000, MP. Alejandro Martínez Caballero, la Corte avaló la constitucionalidad del artículo 3 de la Ley 712 de 2001, que modificó el artículo 5 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, señalando que el fuero electivo en cuanto a la competencia territorial para demandar, constituye una garantía que favorece al trabajador como un desarrollo de la especial protección al trabajo. Entonces se dijo lo siguiente:

> "*Competencia territorial para demandar y razonabilidad de la disposición acusada.*
> *(…)*

---

345 Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social (Decreto Ley 2158 de 1948, modificado por el artículo 3 de la Ley 712 de 2001).

4-. Como lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia, la disposición acusada consagra un fuero electivo, pues el demandante puede escoger entre presentar la demanda en el lugar en donde haya sido prestado el servicio o en el lugar del domicilio del demandado. Entra pues la Corte a examinar la constitucionalidad de esa regulación.

En primer término, es perfectamente razonable que la ley señale, siguiendo criterios clásicos en materia procesal, que el juez del domicilio del demandado sea competente, pues de esa manera se pretende asegurar el derecho de defensa de quien es llamado a juicio. La Corte Suprema de Justicia ha señalado al respecto, con criterios que esta Corte Constitucional prohíja:

> *"Trátese entonces de un fuero general, por cuanto la persona puede ser llamada a comparecer en proceso, por razón de su domicilio (forum domiciliae rei) basado en el conocido principio universal y tradicional de lo justo (actor sequitu forum rei), pues si por consideraciones de conveniencia o necesidad social se aconseja que el demandado esté obligado a comparecer al proceso por voluntad del actor, la justicia exige que se le acarrea al demandado el menor daño posible y que por consiguiente, sea llamado a comparecer ante el juez de su domicilio, ya que en tal caso el asunto será menos oneroso para él…"*[346]

De otro lado, la opción de que el actor también pueda escoger el lugar en donde fue prestado el servicio para presentar la demanda es también razonable porque en ese sitio ocurrieron los hechos que generaron la controversia. Además, esa posibilidad de elección, en la inmensa mayoría de los casos, favorece al trabajador, quien suele ser el demandante en este tipo de conflictos, por lo cual la consagración de ese fuero electivo puede ser considerada un desarrollo de la especial protección al trabajo (CP art. 53).

Finalmente, como bien lo señalan los intervinientes y la Vista Fiscal, en aquellos lugares en donde no hay cobertura de la jurisdicción laboral, el ordenamiento prevé el funcionamiento de jueces promiscuos, civiles municipales o del circuito según sea el caso, que garantizan el acceso a la justicia". (Resaltado fuera de texto).

Sumado a lo anterior, a diferencia de lo que acontece con la disposición contenida en el literal a) del artículo 23 del proyecto, en el caso de literal b) no resulta claro cómo la medida pueda incidir significativamente en la descongestión del aparato judicial, cuando en teoría el número de controversias laborales será el mismo. En otras palabras, la reforma en este aspecto resulta inútil y se refleja inadecuada para superar los problemas de congestión judicial, de modo que constituye una restricción desproporcionada de los derechos del trabajador para acceder a la administración de justicia.

Y aún en el evento de que algún efecto útil tuviere la reforma desde dicho punto de vista, resultaría contrario a la Constitución que la reducción de demandas se hiciera a costa de sacrificar la posibilidad de acceso de los trabajadores a la administración de justicia. Estas

---

346 Corte Suprema de Justicia -Sala Civil- Auto del 18 de marzo de 1988, M.P. Dr. Rafael Romero Sierra, Consideración 1.

consideraciones llevan a la Corte a declarar la inexequibilidad del literal b) del artículo 23 del proyecto.

5. 24. Análisis de constitucionalidad del Artículo 24:

"**Artículo 24. Adiciónase el artículo 209B**.

Créase una Comisión del Proceso Oral y Justicia Pronta, integrada por el Ministro del Interior y de Justicia, quien la presidirá; los Presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura; un Senador y un Representante a la Cámara miembros de las Comisiones Primeras, elegido por las respectivas Comisiones Constitucionales; dos representantes de la academia y un representante de la sociedad civil, vinculados a los temas de la Administración de Justicia, para tratar, entre otras, las siguientes materias: procesos orales y por audiencias en todos los órdenes de la jurisdicción; un estatuto general de procesos judiciales que los unifique y simplifique, a excepción del proceso penal; proyectos de desjudicialización y asignación de competencias y funciones a autoridades administrativas y a particulares habilitados para ejercer funciones públicas. La Secretaría Técnica quedará en cabeza de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

La Comisión de Justicia Pronta tendrá en cuenta las recomendaciones y propuestas elaboradas por las Comisiones Intersectoriales para la efectividad del principio de la Oralidad en el Régimen Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y para la promoción de la Oralidad en el Régimen de Familia, Civil y Agrario, creadas mediante los Decretos 1098 de 2005 y 368 de 2006".

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Señala que las disposiciones contenidas en este artículo se encuentran encaminadas a implementar mecanismos que permitan simplificar los procedimientos judiciales con el fin de que la celeridad y la justicia al día puedan ser realidades permanentes. Agrega que la Comisión del proceso oral y justicia pronta está orientada, a largo plazo, a la reforma profunda de la justicia, con la participación de todos cuantos están directamente relacionados con el tema. A juicio de la Corte,

Concepto del Procurador General de la Nación

En su sentir, la creación de la Comisión del Proceso Oral y Justicia Pronta no presenta vicios de inconstitucionalidad, por lo que solicita se declare la exequibilidad de la norma analizada. Así mismo, precisa que como el artículo 209 de la Ley 270 de 1996 fue declarado inexequible, la disposición constituye en realidad un artículo nuevo.

Consideraciones de la Corte

1.- El artículo 24 del proyecto adiciona una norma a la Ley Estatuaria de Administración de Justicia: el artículo 209B. Pero como el artículo 209

de dicha ley fue declarado inexequible en la Sentencia C-037 de 1996, debe aclararse que el artículo propuesto corresponde a un artículo nuevo.

2.- Las disposiciones contenidas en el artículo bajo examen están directamente encaminadas al logro de los objetivos del proyecto de ley. Para ello se plantea la creación de una Comisión, encargada de analizar temas como la implementación de la oralidad, la unificación de procedimientos y la asignación de funciones judiciales a las autoridades administrativas o a los particulares, entre otros. Su integración exige la interacción de miembros de las diferentes corporaciones de las tres ramas del poder público, así como la participación de la academia y de la sociedad civil.

Es importante destacar que cada una de las entidades convocadas a hacer parte de la Comisión del Proceso Oral y Justicia Pronta tiene una percepción propia del acontecer judicial, que resulta conveniente valorar en la búsqueda de una real unificación, simplificación y agilización de los procedimientos y trámites judiciales, a través de la implementación de la oralidad y del sistema de audiencias en todos los órdenes de la jurisdicción. Del mismo modo, por esa vía se contribuye en el debate sobre las materias que pueden ser objeto de desjudicialización, para que su conocimiento se atribuya a las autoridades administrativas o a los particulares.

La norma se ajusta a la Constitución, en cuanto constituye una aplicación práctica del deber que, al tenor de lo establecido en el artículo 113 Superior, tienen los diferentes órganos del Estado de colaborar armónicamente para la realización de sus fines, sin invadir la esfera de competencia de cada uno de ellos.

Así mismo, la participación de la academia y de la sociedad civil se refleja como expresión de los deberes de contribuir a la realización de los fines previstos en la Constitución y en las leyes (art. 95 CP). Participación que habrá de ser reglamentada bajo parámetros que garanticen la transparencia, publicidad, igualdad y en general de factores objetivos de escogencia.

5. 25. Análisis de constitucionalidad del Artículo 25:

“Artículo 25. Artículo nuevo. Habrá un artículo nuevo que será del siguiente tenor:

Artículo nuevo. Todas las competencias atribuidas por las Leyes 600 de 2000 y 906 de 2004 a la Corte Suprema de Justicia y a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial en materia de cambio de radicación de procesos y de impedimentos y recusaciones serán ejercidas a partir de la vigencia de la presente ley por el Consejo Superior de la Judicatura y por los Consejos Seccionales de la Judicatura respectivamente”.

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Para el Ministerio se trata de una norma que, de conformidad con el enfoque de la reforma, está encaminada a reasignar competencias en forma más racional y busca relevar a la Corte Suprema de Justicia y a los tribunales superiores del cumplimiento de actividades que van en detrimento de su función fundamental de impartir justicia.

Intervención del Fiscal General de la Nación

Solicita que se declare exequible el artículo 25 del proyecto, por considerar que aún cuando "*la norma general en materia de competencia territorial es que el delito debe investigarse y juzgarse en el lugar donde acaeció, el legislador ha entendido que por circunstancias de conveniencia investigativa y ante determinados eventos previstos en la ley, es necesario que el proceso se adelante en un lugar distinto al de los hechos que motivan y, consecuentemente, bajo la competencia de autoridades diferentes"*.

Agrega que a través de la disposición analizada se está trasladando la competencia para decidir, en relación con el cambio de radicación, de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y de las salas de decisión penal de los tribunales superiores al Consejo Superior de la Judicatura y a los consejos seccionales, respectivamente, situación que no incide para nada en la materialidad del instituto, ni le quita su aptitud para garantizar la efectiva administración de justicia.

Intervención del Consejo Superior de la Judicatura

Aludiendo a lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 906 de 2004 y a lo establecido en el artículo 85 de la Ley 600 de 2000, indica que se pone en evidencia que ha sido una constante de parte del legislador disponer que sea una autoridad judicial la que defina en relación con el cambio de radicación de los procesos. Más aún, que sea una autoridad judicial penal y que, además, sea el superior de la autoridad en relación con la cual se solicita el cambio de radicación, lo cual obedece a la necesidad de análisis de las circunstancias anormales y de su impacto en el desarrollo del proceso y en las garantías tanto para las partes como para el resultado de la causa.

Agrega que "*no es excepcional que las solicitudes de cambio de radicación se fundamenten en otro tipo de vicisitudes procesales relacionadas con los contenidos del debido proceso, del derecho a la defensa, al aporte o debate probatorio, e incluso a la actitud de los juzgadores, pero que no tienen causas objetivas relacionadas con el territorio y sus circunstancias*", razón por la cual el juez o magistrado penal debe poder distinguir entre la existencia de causales de cambio de radicación y circunstancias procesales que han de ser abordadas con otras

instituciones, tales como la nulidad, la recusación, los impedimentos, los recursos y otras que se desarrollan dentro de cada proceso.

Señala que, en consecuencia, además de desconocer la unidad de materia y de extralimitar su alcance constitucional, al artículo examinado no atiende los principios constitucionales del debido proceso, el juez natural y la división de poderes, ni los artículos 256 y 257 de la Constitución, ya que la Carta Política no asigna este tipo de funciones al Consejo Superior de la Judicatura y la remisión legal que se hace en cada uno de los artículos ha de tener en cuenta el marco constitucional.

Concepto del Procurador General de la Nación

Solicita la declaratoria de exequibilidad del artículo *sub examine*, por considerar que el traslado de competencias que allí se realiza "*no riñe con la independencia judicial y, por el contrario, con el se pretende garantizar la eficacia e integridad de la administración de justicia, por cuanto las decisiones de tales consejos en todos los eventos deberán sujetarse a las causales y procedimientos previstos en las leyes 600 de 2000 y 906 de 2004. Esta atribución de ninguna manera implica un pronunciamiento sobre la materia que es objeto de debate dentro del proceso (existencia del delito y responsabilidad del investigado), salvaguardándose las competencias que en los asuntos penales han sido establecidas desde el artículo 250 de la Carta Política a los jueces y fiscales*".

Consideraciones de la Corte

1.- El traslado de las competencias asignadas a la Corte Suprema de Justicia y Tribunales Superiores por las leyes 600 de 2000 y 906 de 2004, en materia de cambio de radicación de procesos y de impedimentos y recusaciones, para ser ejercidas ahora por el Consejo Superior y los Consejos Seccionales de la Judicatura, contraría el ordenamiento constitucional.

Como se ha expuesto a lo largo de esta decisión, el Constituyente de 1991 impregnó a la estructura de la administración de justicia de unos elementos básicos y esenciales que la caracterizan y distinguen en cuanto a los órganos que la componen (arts. 116, 228, 234 y ss.). De esta manera, la configuración orgánica y funcional prevista directamente por la Carta Política para cada una de las jurisdicciones (ordinaria, contencioso administrativa, constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura, entre otras) que integran la Rama Judicial y que las distingue una de otra para cumplir los fines esenciales del Estado (art. 2 CP), no puede ser alterada ni siquiera por el legislador estatutario en virtud del principio de supremacía constitucional (art. 4 CP).

2.- En el presente caso la figura del cambio de radicación, así como el instituto de los impedimentos y recusaciones (Leyes 600 de 2000[347] y 906 de 2004[348]), corresponden a actuaciones o trámites propios que se originan y desarrollan en el transcurso del proceso penal. Es por ello que han estado atribuidas al interior de la jurisdicción ordinaria para mantener la unidad del proceso, máxime en tratándose de asuntos de naturaleza penal.

Como lo recuerda la intervención del Consejo Superior de la Judicatura, ha sido una constante de parte del legislador disponer que sea una autoridad judicial la que defina el cambio de radicación y más aún que sea un superior jerárquico penal (tribunales y Corte Suprema de Justicia) al interior de la jurisdicción ordinaria. Ello también puede predicarse de los impedimentos y recusaciones que deben presentarse o resolverse en el trámite del proceso penal en esa misma jurisdicción.

3.- Al prever la norma examinada el traslado de las competencias al Consejo Superior y Seccionales de la Judicatura, desconfigura la división orgánica y funcional prevista constitucionalmente para cada una de las jurisdicciones (ordinaria y del Consejo Superior de la Judicatura). Más concretamente se autoriza la injerencia, por demás innecesaria, de una jurisdicción como la del Consejo Superior y Seccionales de la Judicatura, en otra jurisdicción como la Ordinaria en el campo penal.

Además, la norma examinada no precisa la Sala a la cual asignan dichas competencias (administrativa o disciplinaria); y, si fuere a la Sala Disciplinaria (funciones judiciales), tampoco indica por qué razón, más aún cuando los artículos 254 a 257 de la Constitución, no atribuyen al Consejo Superior o Seccionales de la Judicatura este tipo de funciones.

De esta manera, puede señalarse que dentro de la misión institucional del Consejo Superior o Seccional de la Judicatura no está prevista las competencias que se introducen con la disposición examinada y que lleva a la intromisión en el campo de otra jurisdicción como lo es la Ordinaria.

4.- La jurisprudencia de esta Corporación ya ha tenido oportunidad de explicar por qué el cambio de radicación de los procesos penales no constituye un trámite de orden administrativo, sino que corresponde a una verdadera decisión judicial "*de enorme trascendencia*" que guarda relación directa con las garantías del debido proceso (artículo 29 de la Carta Política.

Al respecto, en la sentencia C-392 de 2000, MP. Antonio Barrera Carbonell, la Corte declaró inexequible una norma del Decreto Ley 2700 de 1991 (Código de Procedimiento Penal entonces vigente), que autorizaba al Ministerio de Justicia para ordenar el cambio de radicación

---

347 Cambio de radicación: arts. 75,76 y 85 y ss. Impedimentos y recusaciones: arts. 99 y ss.

348 Cambio de radicación: arts. 32, 33, 34 y 46 y ss. Impedimentos y recusaciones: 56 y ss.

de procesos penales. En aquella oportunidad la Corte advirtió que una decisión de esta naturaleza corresponde sólo a las autoridades judiciales, con el fin de garantizar la autonomía e independencia de esta rama del poder público. Dijo entonces:

> *"Con todo, en casos excepcionales, específicamente señalados por la ley, puede separarse a un determinado juez del conocimiento de un proceso que esté en curso en su despacho, para asignarlo a otro juez, cuando en la circunscripción territorial del primero "existan circunstancias que puedan afectar el orden público, la imparcialidad o la independencia de la administración de justicia, las garantías procesales, la publicidad del juzgamiento, la seguridad del sindicado o su integridad personal". (Artículo 83 C.P.P.).*
>
> *Pero ello no puede ocurrir de manera caprichosa o arbitraria, ni tampoco en desmedro de la autonomía e independencia de la rama judicial, pues no es asunto de menor importancia, sino de enorme trascendencia, que el juez a cuyo conocimiento se encuentra la investigación y juzgamiento de un hecho punible pueda adelantar su labor libre de interferencias extrañas y hasta su culminación.*
>
> *Precisamente por tales razones, a través de la historia legislativa de la república, el cambio de radicación de los procesos penales siempre ha exigido un trámite judicial, para que sea una autoridad de esta índole la que en definitiva resuelva si es procedente o no llevar a cabo el cambio de radicación del proceso, sin intervención de la rama ejecutiva del poder público".*

Por tratarse de una decisión judicial y no administrativa, la Corte considera que el cambio de radicación de los procesos penales, que entre otras cosas tiene carácter excepcional, no puede corresponder al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, ni en sus Salas Administrativas, ni en sus Salas Jurisdiccionales Disciplinarias.

En el primer caso (Salas Administrativas), porque si bien es cierto que el Legislador puede asignar al Consejo Superior o a los Consejos Seccionales de la Judicatura funciones diferentes de las expresamente señaladas en la Constitución (art.256-7 CP), lo cierto es que ellas deben corresponder al cumplimiento de funciones de orden administrativo dentro de la rama judicial (dada su configuración constitucional), y no de índole judicial como lo es el cambio de radicación de procesos penales.

En el segundo caso, tampoco puede asignarse dicha tarea a las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior o de los Consejos Seccionales, por cuanto el cambio de radicación resulta completamente extraño al cumplimiento de la función jurisdiccional disciplinaria de la conducta de abogados y funcionarios de la rama judicial.

Conforme a lo anterior, la atribución de competencia al Consejo Superior y los Consejos Seccionales de la Judicatura, para cambiar la radicación de procesos penales, no sólo riñe con la estructura constitucional de esas autoridades (artículos 254 a 257 CP), sino que también afecta el debido

proceso (art. 29 CP) y las garantías de independencia y autonomía judicial (art.228 CP).

Recuérdese que estos principios constitucionales no se consagran sólo para evitar intromisiones ilegítimas de autoridades pertenecientes a otras ramas del poder público, sino también para garantizar que al interior de la propia administración de justicia se observe la división funcional de competencias y el principio de separación de poderes.

5.- El mismo razonamiento es válido en lo relativo a las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales Superiores relacionadas con las causales de impedimento o recusación. En estos eventos, cuando se propone el impedimento o recusación, aún cuando la decisión no involucra cuestiones materiales o de fondo, ésta mantiene su naturaleza procedimental judicial y encuentra "*fundamento constitucional en el derecho al debido proceso*"[349], en tanto puede afectar principios como los de autonomía e independencia judicial. Sobre su finalidad y alcance la Corte ha señalado lo siguiente:

> "*El propósito de las instituciones procesales de impedimentos y recusaciones consiste en asegurar la imparcialidad del juez, quien debe marginarse del proceso del cual viene conociendo cuando se configura, en su caso específico, alguna de las causas taxativamente señaladas en la ley.*
>
> *Esa imparcialidad se asegura cuando se deja en cabeza de funcionarios distintos -el que siga en turno al que se declara impedido o es recusado, o el del lugar más cercano, según la circunstancia (art. 105 Código de Procedimiento Penal), o los otros miembros de la sala o corporación en el caso de jueces colegiados- la definición acerca de si deben prosperar el impedimento invocado por el juez o la recusación presentada contra él.*
>
> *El objeto de tal decisión, para cuya adopción se abre un incidente dentro del proceso penal, radica única y exclusivamente en la verificación acerca de si la circunstancia alegada por el recusante encaja o no en una de las hipótesis de impedimento contempladas por la norma legal respectiva*"[350].

En este orden de ideas, conforme a los principios del debido proceso (art.29 CP) y autonomía e independencia judicial (art.228 CP), no puede asignarse al Consejo Superior de la Judicatura, o a los Consejos Seccionales, la facultad para pronunciarse sobre asuntos que le resultan completamente extraños de acuerdo con su especial naturaleza y diseño constitucional (art. 254 a 257 CP).

Por estas consideraciones, la Corte declarará la inexequibilidad de esta disposición.

5. 26. Análisis de constitucionalidad del Artículo 26:

---

349 Corte Constitucional, Sentencia C-365 de 2000, MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

350 Corte Constitucional, Sentencia C-573 de 1998, MP. José Gregorio Hernández.

"Artículo 26. El artículo 18 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

Artículo 18. El artículo 18 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

Artículo 18. Los conflictos de competencia que se susciten entre autoridades de la jurisdicción ordinaria que tengan distinta especialidad jurisdiccional y que pertenezcan a distintos distritos, serán resueltos por el Consejo Superior de la Judicatura.

Los conflictos de la misma materia que se presenten entre autoridades de igual o diferente categoría y pertenecientes al mismo distrito, serán resueltos por el Consejo Seccional de la Judicatura".

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia.

Señala que, al igual que en el caso del artículo anteriormente analizado, se trata de reasignar las competencias en una forma más racional.

Intervención del ciudadano Franky Urrego Ortiz

Manifiesta que aún cuando en los artículos 234 y 256-6 se establece claramente que la Corte Suprema de Justicia es el máximo órgano de la jurisdicción ordinaria y que corresponde la Consejo Superior de la Judicatura dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre las distintas jurisdicciones, en el proyecto de ley analizado se pretende asignar a esta última Corporación la función de dirimir los conflictos de competencia "*entre autoridades de la jurisdicción ordinaria*", contrariando así la tradición jurídica colombiana y los principios generales del derecho y se desconoce el alcance de la atribución conferida al Consejo Superior de la Judicatura por el propio constituyente.

Concepto del Procurador General de la Nación

Solicita que se declare la inexequibilidad del artículo analizado, por cuanto establece una competencia para resolver asuntos de la jurisdicción ordinaria con distinta especialidad, rebasando así el ámbito de autorización que se establece para dicha finalidad en la Constitución, razón por la cual el legislador desconoció que para la atribución de facultades a los consejos de la judicatura en relación con la competencia, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el numeral 6º. del artículo 256 superior, precepto que, a su vez, consagra la doctrina que sostiene que, en materia procesal, corresponde al superior común resolver los conflictos de competencia que se susciten entre autoridades pertenecientes a una misma jurisdicción.

Consideraciones de la Corte

1.- Con la norma examinada se busca trasladar las competencias de la Corte Suprema de Justicia y de los tribunales superiores, pertenecientes a la Jurisdicción Ordinaria, al Consejo Superior de la Judicatura, para

resolver conflictos de competencia entre autoridades que pertenecen a la jurisdicción ordinaria pero tienen distinta especialidad.

2.- A juicio de la Corte las consideraciones expuestas en relación con el artículo 25 del proyecto (cambio de radicación de procesos), son extensibles a esta disposición, por lo cual se declarará su inexequibilidad.

En efecto, resulta extraño a las funciones constitucionales del Consejo Superior de la Judicatura el hecho de asignar la facultad de resolver conflictos de competencia entre autoridades de la jurisdicción ordinaria, por cuanto el Constituyente sólo otorgó competencia para dirimir los conflictos de competencia "*que ocurran entre las distintas jurisdicciones*" (art. 256-6 CP).

En esa medida, como bien lo advierte el Ministerio Público y uno de los intervinientes, el Legislador desconoció que para la atribución de facultades a los consejos seccionales de la judicatura era preciso tener en cuenta las reglas del artículo 256-6 de la Constitución, relativas a la competencia del Consejo Superior de la Judicatura en materia de conflictos de competencia.

3.- Además, mantener la resolución de los conflictos de competencia a la Jurisdicción Ordinaria permite respetar el orden y los grados que existen al interior de la misma, todo lo cual guarda armonía con las consideraciones realizadas sobre el artículo 7 del proyecto, cuando asigna a la Corte Suprema de Justicia conocer de los conflictos de competencia. Al respecto, en la sentencia C-037 de 1996, la Corte explicó que "*no puede confundirse la facultad para resolver conflictos de competencia que ocurran entre distintas jurisdicciones, asunto propio del resorte del Consejo Superior de la Judicatura, con la atribución de dirimir este tipo de problemas cuando se susciten entre organismos o entidades de la misma jurisdicción, materia esta que le compete solucionar al respectivo superior jerárquico*".

Por consiguiente, se declarará la inexequibilidad del artículo 26 del proyecto.

5. 27. Análisis de constitucionalidad del Artículo 27:

"Artículo 27. Artículo nuevo. Agotada cada etapa del proceso, el Juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrean nulidades dentro del proceso, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes en aras de evitar dilaciones injustificadas".

Intervención del Ministerio de Interior y de Justicia

Manifiesta que se trata de una disposición que propende por la efectividad de los procesos y por la protección del aparato judicial, evitando que se adelanten actuaciones que estén condenadas al fracaso y dice que, para tal fin, se faculta al juez de la causa para que proceda a sanear los vicios que puedan presentarse en el trámite de cada proceso, en procura de garantizar la legalidad absoluta de lo actuado.

Intervención del Fiscal General de la Nación

Solicita que se condicione la declaración de exequibilidad del artículo 27 del proyecto, en el entendido de que las irregularidades procesales que comporten una grave afectación al núcleo esencial de las garantías constitucionales de que son titulares los sujetos procesales, pueden ser alegadas en cualquier etapa de la actuación.

Manifiesta que, en virtud del principio de convalidación que rige en el ordenamiento jurídico nacional, las nulidades deben invocarse a tiempo, so pena de que caduque la oportunidad para ello, situación que no amerita ningún reproche constitucional, dado que la vigencia de un orden justo y la eficacia de la administración de justicia exigen que los derechos se ejerzan en las oportunidades y dentro de los términos expresamente señalados en la ley, "*constituyendo un mecanismo idóneo para garantizar la vigencia de los mencionados principios, que luego de agotarse cada etapa procesal el juez adelante oficiosamente un control de legalidad sobre lo actuado, tras lo cual los hechos objeto de control no pueden alegarse como sustento de nulidad en otras instancias procesales*".

No obstante, alude igualmente a la existencia de irregularidades procesales que, por afectar tan intensamente las garantías que integran el derecho de defensa, quitan la validez a toda la actuación, sin que resulte admisible privar a los sujetos procesales de la oportunidad de invocar la nulidad en cualquier etapa del proceso y, menos aún, que se impida al juez decretarla cuando sea del caso, aún cuando durante la respectiva actuación los hechos hayan sido objeto de pronunciamiento por parte de otro funcionario judicial. Hace alusión a lo dicho sobre el particular por la Corte en la sentencia C-591 de 2005, y por la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 1º de febrero de 1993 y en Auto del 5 de mayo de 1997.

Concluye que la imposibilidad de alegar el hecho generador de la nulidad en una etapa diferente de aquella en la que se presentó comporta, en determinados casos límite, una desproporcionada afectación de las garantías fundamentales de los sujetos procesales, circunstancia que determina la solicitud de condicionamiento de la declaración de exequibilidad.

Concepto del Procurador General de la Nación

El Ministerio Público manifiesta que el artículo en examen se ajusta al ordenamiento superior y tiene una relación directa con los objetivos y finalidades del proyecto de ley.

Consideraciones de la Corte

1.- La norma transcrita fue igualmente introducida al articulado del proyecto en el texto propuesto para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes[351].

2.- La existencia de una suerte de control de legalidad oficioso al cierre de cada etapa del proceso, y la consecuente prohibición de reclamarse posteriores nulidades (salvo la existencia de nuevos hechos), se proyecta como una medida constitucionalmente válida teniendo en cuenta los principios de celeridad y eficacia de la administración de justicia.

A pesar de lo anterior, la Corte es consciente de que en el desarrollo de los diferentes procesos judiciales pueden presentarse situaciones de extrema irregularidad que atentan de manera significativa contra los derechos fundamentales de los sujetos procesales. En estos eventos no resultaría proporcionado ignorarlos so pretexto de la preclusión de determinada oportunidad procesal dentro de la cual han debido ponerse en conocimiento de quien dirige el correspondiente proceso.

Por ejemplo, en relación con las consecuencias que para el proceso penal, independientemente del momento procesal en el cual se encuentre, tiene la obtención de pruebas con violación de los derechos humanos del sujeto pasivo de la acción penal, esta Corporación ha señalado:

> *"En lo que concierne al artículo 457 de la Ley 906 de 2004, disposición íntimamente relacionada con las estudiadas anteriormente, por consagrar la nulidad por violación a garantías fundamentales, como causal de nulidad por violación del derecho de defensa o del debido proceso en aspectos sustanciales, debe la Corte ocuparse de analizar la expresión "salvo lo relacionado con la negativa o admisión de pruebas", del inciso segundo, referida a la excepción en relación con que los recursos de apelación pendientes de definición al momento de iniciarse el juicio público oral no invalidan el procedimiento.*
>
> *Al respecto la Corte considera, que cuando el juez de conocimiento se encuentra en el juicio con una prueba ilícita, debe en consecuencia proceder a su exclusión. Pero, deberá siempre declarar la nulidad del proceso y excluir la prueba ilícita y sus derivadas, cuando quiera que dicha prueba ha sido obtenida mediante tortura, desaparición forzada o ejecución extrajudicial. En efecto, en estos casos, por tratarse de la obtención de una prueba con violación de los derechos humanos, esta circunstancia por si sola hace que se rompa cualquier vinculo con el proceso. En otras palabras, independientemente de si la prueba es trascendental o necesaria, el solo hecho de que fue practicada bajo tortura, desaparición forzada o ejecución*

---

351 Gaceta del Congreso No. 275 del 13 de junio de 2007, pagina 9. Cuaderno de trámite en plenaria Cámara. Folio 9.

extrajudicial, es decir, mediante la perpetración de un crimen de lesa humanidad imputable a agentes del Estado, se transmite a todo el proceso un vicio insubsanable que genera la nulidad del proceso, por cuanto se han desconocido los fines del Estado en el curso de un proceso penal, cual es la realización de los derechos y garantías del individuo. Además, como queda ya comprometida la imparcialidad del juez que ha conocido del proceso, debe proceder además a remitirlo a un juez distinto.

En efecto, tradicionalmente en derecho colombiano se ha entendido que la aplicación de la regla de exclusión no invalida todo el proceso[352]*, sino que la prueba ilícita no puede ser tomada en cuenta al momento de sustentar una decisión. No obstante lo anterior, entiende la Corte que tal principio debe ser exceptuado cuando quiera que se pretenda hacer valer en un juicio oral una prueba que ha sido obtenida en flagrante desconocimiento de la dignidad humana, tal y como sucede con las confesiones logradas mediante crímenes de lesa humanidad como lo son la tortura, la desaparición forzada o la ejecución extrajudicial. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha considerado que adelantar procesos judiciales sin las debidas garantías, como lo es la exclusión de la prueba obtenida con violación a la integridad física del sindicado, "motiva la invalidez del proceso y también priva de validez a la sentencia, que no reúne las condiciones para que subsista y produzca los efectos que regularmente trae consigo un acto de esta naturaleza."*

Sin lugar a dudas resulta inadmisible que pretenda hacerse valer durante la etapa de juicio oral una prueba obtenida mediante grave vulneración de los derechos fundamentales del imputado, dado que el nuevo procedimiento establece un conjunto de controles a la actividad investigativa del Estado, encaminados a evitar tal clase de situaciones"[353].

Así las cosas, en presencia de situaciones extremas no sería constitucionalmente admisible que se sacrifique la posibilidad de proponer y obtener la correspondiente declaración de nulidad, en aras de la celeridad del proceso. La Corte comparte los planteamientos de la Fiscalía General de la Nación, de modo que la lectura correcta de la norma no puede llevar al extremo de excluir la posibilidad de declarar la nulidad del proceso en cualquier etapa del mismo, cuando se determine la existencia de irregularidades que comporten una grave afectación al núcleo esencial de las garantías constitucionales de las cuales son titulares los sujetos procesales.

3.- Ahora bien, el control de legalidad previsto en el artículo 27 del proyecto de ley estatutaria no involucra necesariamente un control concreto de constitucionalidad, que la jurisprudencia de esta Corporación ha diferenciado en los siguientes términos:

"*Directamente ligado a lo anterior, aunque es un elemento autónomo y decisivo, se encuentra la distinta naturaleza del control constitucional y de legalidad. En el segundo caso se demanda la absoluta sujeción de la administración (o del juez, tratándose de casación) al parámetro legislativo.*

---

352 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 1º de febrero de 1993 y auto de 5 de mayo de 1997.

353 Sentencia C-591 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Habida consideración de la primacía de la voluntad legislativa, en sentido de autoridad normativa prevalente, que se desarrolla bajo el principio de legalidad, el concepto de vía de hecho –así como el juicio de nulidad- exigen un juicio intenso sobre la actuación vigilada, que restringe las oportunidades de ejercicio hermenéutico.

Por el contrario, el control de constitucionalidad –sea concreto o abstracto- supone un juicio sobre los excesos en que incurre el legislador, la administración o la judicatura. Las características propias de la norma constitucional tornan inadmisibles, salvo determinados casos, un control de idéntica factura que en materia de control de legalidad, pues resulta propio a la norma constitucional su textura abierta y la adopción de una perspectiva jurídica capaz de resolver los problemas jurídicos derivados de la existencia de normas-regla, normas-principio y valores constitucionales. Ello implica que existe un mayor margen de interpretación que torna imposible un juicio a partir de los estrechos límites fijados por la ley".

En consecuencia, la constitucionalidad de la norma examinada debe entenderse sin perjuicio de la facultad de ejercer la acción de tutela para garantizar el debido proceso y los demás derechos fundamentales (art. 86 CP), cuando se vieren afectados y se cumplan los requisitos especiales de procedibilidad.

5. 28. Análisis de constitucionalidad del Artículo 28:

"**Artículo 28.** Deróguense los artículos 1°, 2°, 3°, 4° y 8° de la Ley 66 de 1993, 203 de la Ley 270 de 1996, y las demás normas que le sean contrarias".

Consideraciones de la Corte

Este artículo se limita a señalar tanto las disposiciones que expresamente quedan derogadas, como a incluir la cláusula genérica de derogación de las demás disposiciones que sean contrarias el proyecto de ley, sin que su texto desconozca ninguna disposición de la Carta Política. Por lo anterior, la norma bajo examen será declarada exequible.

Cabe precisar que la referencia a la derogatoria del artículo 203 de la Ley 270 de 1996, y a las normas de la Ley 66 de 1993, "*por la cual se reglamenta el manejo y aprovechamiento de los depósitos judiciales y se dictan otras disposiciones*", debe entenderse sin perjuicio de la modificación introducida en el artículo 20 del presente proyecto.

5. 29. Análisis de constitucionalidad del Artículo 29:

"Artículo 29. Para la Financiación de los costos que demanda el cumplimiento de la presente ley, la Rama Judicial hará los ajustes presupuestales internos a que haya lugar".

Consideraciones de la Corte

La disposición analizada fue tomada textualmente por el Congreso de la República de las conclusiones a las cuales se llegó por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad que sugirió su inserción dentro del articulado del proyecto, para efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, advirtiendo que se trata de una disposición de carácter orgánico cuyo desconocimiento viciaría de inconstitucionalidad el proyecto de ley.

Como efectivamente, de conformidad con lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el impacto fiscal de todo proyecto de ley que ordene gasto u otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y, además, ha de ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la disposición analizada resulta indispensable para asegurar la viabilidad financiera de la reforma a la ley estatutaria de la Administración de Justicia y se encuentra en consonancia con el ordenamiento superior, razón por la cual será declarada exequible.

5. 30. Análisis de constitucionalidad del Artículo 30:

"**Artículo 30. Vigencia**. La presente ley rige a partir de su promulgación".

Consideraciones de la Corte

Este artículo se limita a señalar las condiciones de entrada en vigencia de la ley, sin que su texto desconozca ninguna disposición de la Constitución Política. Por lo tanto, será declarado exequible.

IV. TEXTO DEFINITIVO DEL PROYECTO DE LEY "POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA LA LEY 270 DE 1996" ESTATUTARIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

De conformidad con las decisiones adoptadas en la presente providencia, el siguiente será el texto definitivo del proyecto de ley No. 023 de 2006 Senado y 286 de 2007 Cámara:

"Artículo 1°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 270 de 1996:

Artículo 4°. Celeridad y Oralidad. La administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación injustificada constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria.

Las actuaciones que se realicen en los procesos judiciales deberán ser orales con las excepciones que establezca la ley. Esta adoptará nuevos

estatutos procesales con diligencias orales y por audiencias, en procura de la unificación de los procedimientos judiciales, y tendrá en cuenta los nuevos avances tecnológicos.

Parágrafo transitorio. Autorizase al Gobierno Nacional para que durante los próximos cuatro años incluya en el presupuesto de rentas y gastos una partida equivalente hasta el 0.5% del Producto Interno Bruto de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gastos, para desarrollar gradualmente la oralidad en todos los procesos judiciales que determine la ley y para la ejecución de los planes de descongestión.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 6°. Gratuidad. La administración de justicia será gratuita y su funcionamiento estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las agencias en derecho, costas, expensas y aranceles judiciales que se fijen de conformidad con la ley.

No podrá cobrarse arancel en los procedimientos de carácter penal, laboral, contencioso-laboral, de familia, de menores, ni en los juicios de control constitucional o derivados del ejercicio de la tutela y demás acciones constitucionales. Tampoco podrá cobrarse aranceles a las personas de escasos recursos cuando se decrete el amparo de pobreza o en aquellos procesos o actuaciones judiciales que determinen la ley.

El arancel judicial constituirá un ingreso público a favor de la rama judicial.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 270 de 1996 en los siguientes términos:

Artículo 8. Mecanismos alternativos. La ley podrá establecer mecanismos alternativos al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados y señalará los casos en los cuales habrá lugar al cobro de honorarios por estos servicios.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas para que conozcan de asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por aquellas de manera adecuada y eficaz. En tal caso la ley señalará las competencias, las garantías al debido proceso y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes. Contra las sentencias o decisiones definitivas que en asuntos judiciales adopten las autoridades administrativas excepcionalmente facultadas para ello, siempre procederán recursos ante los órganos de la Rama Jurisdiccional del Estado, en los términos y con las condiciones que determine la ley.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros debidamente habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad.

El Consejo Superior de la Judicatura, en coordinación con el Ministerio del Interior y Justicia, realizará el seguimiento y evaluación de las medidas que se adopten en desarrollo de lo dispuesto por este artículo y cada dos años rendirán informe al Congreso de la República.

Artículo 4°.Modifíquese el artículo 11 de la Ley 270 de 1996:

Artículo 11. La Rama Judicial del Poder Público está constituida por:

I. Los órganos que integran las distintas jurisdicciones:

a) De la Jurisdicción Ordinaria:

1. Corte Suprema de Justicia.

2. Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

3. Juzgados civiles, laborales, penales, penales para adolescentes, de familia, de ejecución de penas, de pequeñas causas y de competencia múltiple, y los demás especializados y promiscuos que se creen conforme a la ley;

b) De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo:

1. Consejo de Estado.

2. Tribunales Administrativos.

3. Juzgados Administrativos;

c) De la Jurisdicción Constitucional:

1. Corte Constitucional

d) De la Jurisdicción de Paz: Jueces de Paz.

2. La Fiscalía General de la Nación.

3. El Consejo Superior de la Judicatura.

Parágrafo 1°. La Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, tienen competencia en todo el territorio nacional. Los Tribunales Superiores, los Tribunales Administrativos y los Consejos Seccionales de la Judicatura tienen competencia en el correspondiente distrito judicial o administrativo. Los jueces del circuito tienen competencia en el respectivo circuito y los jueces municipales en el respectivo municipio; los Jueces de pequeñas causas a nivel municipal y local.

Los jueces de descongestión tendrán la competencia territorial y material específica que se les señale en el acto de su creación.

Parágrafo 2°. El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

Parágrafo 3°. En cada municipio funcionará al menos un Juzgado cualquiera que sea su categoría.

Parágrafo 4°. En las ciudades se podrán organizar los despachos judiciales en forma desconcentrada.

Artículo 5°. El artículo 12 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

Artículo 12. Del ejercicio de la función jurisdiccional por la Rama Judicial. La función jurisdiccional se ejerce como propia y habitual y de manera permanente por las corporaciones y personas dotadas de investidura legal para hacerlo, según se precisa en la Constitución Política y en la presente Ley Estatutaria.

Dicha función se ejerce por la jurisdicción constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las jurisdicciones especiales tales como: la penal militar, la indígena y la justicia de paz, y la jurisdicción ordinaria que conocerá de todos los asuntos que no estén atribuidos por la Constitución o la ley a otra jurisdicción.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 270 de 1996:

Artículo 13. Del ejercicio de la función jurisdiccional por otras autoridades y por particulares. Ejercen función jurisdiccional de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política:

1. El Congreso de la República, con motivo de las acusaciones y faltas disciplinarias que se formulen contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos.

2. Las autoridades administrativas respecto de conflictos entre particulares, de acuerdo con las normas sobre competencia y procedimiento previstas en las leyes. Tales autoridades no podrán, en ningún caso, realizar funciones de instrucción o juzgamiento de carácter penal; y

3. Los particulares actuando como conciliadores o árbitros habilitados por las partes, en los términos que señale la ley. Tratándose de arbitraje, en el que no sea parte el Estado o alguna de sus Entidades, los particulares podrán acordar las reglas de procedimiento a seguir, directamente o por referencia a la de un Centro de Arbitraje, respetando, en todo caso los principios constitucionales que integran el debido proceso.

Artículo 7°. El artículo 16 de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Artículo 16. Salas. La Corte Suprema de Justicia cumplirá sus funciones por medio de cinco salas, integradas así: La Sala Plena, por todos los Magistrados de la Corporación; la Sala de Gobierno, integrada por el Presidente, el Vicepresidente y los Presidentes de cada una de las Salas especializadas; la Sala de Casación Civil y Agraria, integrada por siete Magistrados; la Sala de Casación Laboral, integrada por siete Magistrados y la Sala de Casación Penal, integrada por nueve Magistrados.

Las Salas de Casación Civil y Agraria Laboral y Penal, actuarán según su especialidad como Tribunal de Casación, pudiendo seleccionar las sentencias objeto de su pronunciamiento, para los fines de unificación de la jurisprudencia, protección de los derechos constitucionales y control de legalidad de los fallos. También conocerán de los conflictos de competencia que, en el ámbito de sus especialidades, se susciten entre las Salas de un mismo tribunal, o entre Tribunales, o entre estos y juzgados de otro distrito, o entre juzgados de diferentes distritos.

Artículo 8°. El artículo 22 de la Ley 270 quedará así:

Artículo 22. Régimen de los juzgados. Los Juzgados Civiles, Penales, de Familia, Laborales, de Ejecución de Penas, y de Pequeñas Causas que de conformidad con las necesidades de la administración de justicia determine la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, para el cumplimiento de las funciones que prevea la ley procesal en cada circuito o municipio, integran la Jurisdicción Ordinaria. Sus características, denominación y número serán los establecidos por dichas Corporaciones.

Cuando el número de asuntos así lo justifique, los juzgados podrán ser promiscuos para el conocimiento de procesos civiles, penales, laborales o de familia.

De conformidad con las necesidades de cada ciudad y de cada municipio habrá jueces municipales de pequeñas causas y competencia múltiple sobre asuntos de Jurisdicción Ordinaria, definidos legalmente como conflictos menores. La localización de sus sedes será descentralizada en aquellos sectores de ciudades y municipios donde así se justifique en razón de la demanda de justicia. Su actuación será oral, sumaria y en lo posible de única audiencia.

El Consejo Superior de la Judicatura dispondrá lo necesario para que a partir del 1° de enero del año 2008, por lo menos una quinta parte de los juzgados que funcionan en las ciudades de más de un millón de habitantes se localicen y empiecen a funcionar en sedes distribuidas geográficamente en las distintas localidades o comunas de la respectiva ciudad.

A partir del 1° de enero del año 2009, el cuarenta por ciento (40%) de los juzgados que funcionan en las ciudades de más de un (1) millón de habitantes y el treinta por ciento (30%) de los juzgados que funcionan en ciudades de más de doscientos mil habitantes (200.000) deberán funcionar

en sedes distribuidas geográficamente entre las distintas localidades o comunas de la respectiva ciudad.

El Consejo Superior de la Judicatura procurará que esta distribución se haga a todas las localidades y comunas, pero podrá hacer una distribución que corresponda hasta tres localidades o comunas colindantes.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 34 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 34. Integración y Composición. El Consejo de Estado es el máximo Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y estará integrado por treinta y un (31) magistrados, elegidos por la misma Corporación para los períodos individuales que determina la Constitución Política, de listas superiores a cinco (5) candidatos, que reúnan los requisitos constitucionales, por cada vacante que se presente, enviadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

El Consejo de Estado ejerce sus funciones por medio de tres (3) Salas, integradas así: la Plena, por todos sus miembros; la de lo Contencioso Administrativo, por veintisiete (27) consejeros y la de Consulta y Servicio Civil, por los cuatro (4) consejeros restantes.

Artículo 10. Modifícase el artículo 36 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 36.- De la Sala de lo Contencioso Administrativo. La Sala de lo Contencioso Administrativo se dividirá en cinco (5) Secciones cada una de las cuales ejercerá separadamente las funciones que de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado, de acuerdo con la ley y el reglamento interno de la Corporación y estarán integradas de la siguiente manera:

La Sección Primera, por cuatro (4) magistrados;

La Sección Segunda se dividirá en dos (2) Subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) Magistrados;

La Sección Tercera se dividirá en tres (3) Subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) magistrados;

La Sección Cuarta, por cuatro (4) magistrados, y

La Sección Quinta, por cuatro (4) magistrados.

Sin perjuicio de las específicas competencias que atribuya la ley, el reglamento de la Corporación determinará y asignará los asuntos y las materias cuyo conocimiento corresponda a cada Sección y a las respectivas Subsecciones.

En todo caso, la acción de pérdida de investidura de congresistas será de competencia de la sala plena de lo contencioso administrativo.

Parágrafo 1°.- Inexequible

Parágrafo 2° transitorio. Los nuevos despachos que por medio de esta ley se crean para la integración de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, tendrán la misma organización y estructura que en la actualidad tienen los despachos ya existentes en esa Sección.

Artículo 11. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996, el artículo 36A, que formará parte del capítulo relativo a la organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el cual tendrá el siguiente texto:

Artículo 36A. Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios. En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de

sus Secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia.

La petición de parte o del Ministerio Público deberá formularse dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al respectivo proceso; los Tribunales Administrativos, dentro del término perentorio de ocho (8) días, contados a partir de la radicación de la petición, deberán remitir, con destino a la correspondiente Sala, Sección o Subsección del Consejo de Estado, el expediente dentro del cual se haya proferido la respectiva sentencia o el auto que disponga o genere la terminación del proceso, para que dentro del término máximo de tres (3) meses, a partir de su recibo, la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo resuelva sobre la selección, o no, de cada una de tales providencias para su eventual revisión. Cuando se decida sobre la no escogencia de una determinada providencia, cualquiera de las partes o el Ministerio Público podrán insistir acerca de su selección para eventual revisión, dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación de aquella.

Parágrafo 1°. La ley podrá disponer que la revisión eventual a que se refiere el presente artículo también se aplique en relación con procesos originados en el ejercicio de otras acciones cuyo conocimiento corresponda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En esos casos la ley regulará todos los aspectos relacionados con la procedencia y trámite de la revisión eventual, tales como la determinación de los plazos dentro de los cuales las partes o el Ministerio Público podrán elevar sus respectivas solicitudes; la insistencia que pueda presentarse respecto de la negativa de la selección; los efectos que ha de generar la selección; la posibilidad de que la revisión eventual pueda concurrir con otros recursos ordinarios o extraordinarios.

Parágrafo 2°. La ley regulará todos los asuntos relacionados con la procedencia y trámite de los recursos, ordinarios o extraordinarios, que puedan interponerse contra las decisiones que en cada caso se adopten en los procesos que cursen ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Artículo 12. Modifícase el numeral 1 del artículo 37 de la Ley 270 de 1996 y adiciónase un parágrafo:

1. Resolver los conflictos de competencia entre las Secciones del Consejo de Estado.

Parágrafo. Los conflictos de competencia entre los Tribunales Administrativos, entre Secciones de distintos Tribunales Administrativos, entre los Tribunales y Jueces de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa pertenecientes a distintos distritos judiciales administrativos y entre Jueces Administrativos de los diferentes distritos judiciales administrativos, serán resueltos por las respectivas Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, de acuerdo con su especialidad. Los conflictos entre juzgados administrativos de un mismo circuito o entre secciones de un mismo Tribunal Administrativo serán decididos por el correspondiente Tribunal en pleno.

Artículo 13. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:

Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo

o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.

Artículo 14. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:

Artículo 60A. Poderes del juez. Además de los casos previstos en los artículos anteriores, el Juez podrá sancionar con multa de dos a cinco salarios mínimos mensuales, a las partes del proceso, o a sus representantes o abogados, en los siguientes eventos:

1. Cuando a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad.

2. Cuando se utilice el proceso, incidente, trámite especial que haya sustituido a este o recurso, para fines claramente ilegales.

3. Cuando se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas o injustificadamente no suministren oportunamente la información o los documentos que estén en su poder y les fueren requeridos en inspección judicial, o mediante oficio.

4. Cuando injustificadamente no presten debida colaboración en la práctica de las pruebas y diligencias

5. Cuando adopten una conducta procesal tendiente a dilatar el proceso o por cualquier medio se entorpezca el desarrollo normal del proceso.

Parágrafo. El Juez tendrá poderes procesales para el impulso oficioso de los procesos, cualquiera que sea, y lo adelantará hasta la sentencia si es el caso.

Artículo 15. Modifícase el artículo 63 de la Ley 270 de 1996:

Artículo 63. *Plan y Medidas de Descongestión*. Habrá un plan nacional de descongestión que será concertado con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, según correspondiere. En dicho plan se definirán los objetivos, los indicadores de congestión, las estrategias, términos y los mecanismos de evaluación de la aplicación de las medidas.

Corresponderá a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ejecutar el plan nacional de descongestión y adoptar las medidas pertinentes, entre ellas las siguientes:

A. El Consejo Superior de la Judicatura, respetando la especialidad funcional y la competencia territorial podrá redistribuir los asuntos que los Tribunales y Juzgados tengan para fallo asignándolos a despachos de la misma jerarquía que tengan una carga laboral que, a juicio de la misma Sala, lo permita.

B. La Sala Administrativa creará los cargos de jueces y magistrados de apoyo itinerantes en cada jurisdicción para atender las mayores cargas por congestión en los despachos. Dichos jueces tendrán competencia para tramitar y sustanciar los procesos dentro de los despachos ya establecidos, asumiendo cualquiera de las responsabilidades previstas en el artículo 37 del C. P. C.; los procesos y funciones serán las que se señalen expresamente.

C. Salvo en materia penal, seleccionar los procesos cuyas pruebas, incluso inspecciones, puedan ser practicadas mediante comisión conferida por el juez de conocimiento, y determinar los jueces que deban trasladarse fuera del lugar de su sede para instruir y practicar pruebas en proceso que estén conociendo otros jueces.

D. De manera excepcional, crear con carácter transitorio cargos de jueces o magistrados sustanciadores de acuerdo con la ley de presupuesto.

E. Vincular de manera transitoria a empleados judiciales encargados de realizar funciones que se definan en el plan de descongestión de una jurisdicción, de un distrito judicial, o de despachos judiciales específicos, y

F. Contratar a término fijo profesionales expertos y de personal auxiliar para cumplir las funciones de apoyo que se fijen en el plan de descongestión.

Artículo 16. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:

Artículo 63A. *Del orden y prelación de turnos.* Cuando existan razones de seguridad nacional o para prevenir la afectación grave del patrimonio nacional, o en el caso de graves violaciones de los derechos humanos, o de crímenes de lesa humanidad, o de asuntos de especial trascendencia social, las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura o la Corte Constitucional, señalarán la clase de procesos que deberán ser tramitados y fallados preferentemente. Dicha actuación también podrá ser solicitada por el Procurador General de la Nación.

Igualmente, las Salas o Secciones de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura podrán determinar motivadamente los asuntos que por carecer de antecedentes jurisprudenciales, su solución sea de interés público o pueda tener repercusión colectiva, para que los respectivos procesos sean tramitados de manera preferente.

Los recursos interpuestos ante la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura, cuya resolución íntegra entrañe sólo la reiteración de jurisprudencia, podrán ser decididos anticipadamente sin sujeción al orden cronológico de turnos.

Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas o las Secciones del Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura; las Salas de los Tribunales Superiores y de los Tribunales Contencioso Administrativos de Distrito podrán determinar un orden de carácter temático para la elaboración y estudio preferente de los proyectos de sentencia; para el efecto, mediante acuerdo, fijarán periódicamente los temas bajo los cuales se agruparán los procesos y señalarán, mediante aviso, las fechas de las sesiones de la Sala en las que se asumirá el respectivo estudio.

Parágrafo 1°. Lo dispuesto en el presente artículo en relación con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se entenderá sin perjuicio de lo previsto por el artículo 18 de la Ley 446 de 1998.

Parágrafo 2°. El reglamento interno de cada corporación judicial, señalará los días y horas de cada semana en que ella sus Salas y sus Secciones, celebrarán reuniones para la deliberación de los asuntos jurisdiccionales de su competencia, sin perjuicio de que cada Sala decida sesionar con mayor frecuencia para imprimir celeridad y eficiencia a sus actuaciones.

Parágrafo 3°. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, reglamentará los turnos, jornadas y horarios para garantizar el ejercicio permanente de la función de control de garantías. En este sentido no podrá alterar el régimen salarial y prestacional vigente en la Rama Judicial.

Artículo 17. Adiciónase el artículo 85 de la Ley 270 de 1996 con los siguientes numerales:

30. Expedir con sujeción a los criterios generales establecidos en la Ley Estatutaria y en las leyes procesales el estatuto sobre expensas, costos.

31. Las expensas se fijarán previamente por el Juez con el fin de impulsar oficiosamente el proceso.

32. Las demás que señal e la ley.

Artículo 18. Modifíquese el siguiente parágrafo al artículo 93 de la Ley 270 de 1996:

Parágrafo. Los Magistrados Auxiliares del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior de la Judicatura podrán ser comisionados para la práctica de pruebas para adoptar decisiones relacionadas con asuntos de trámite o sustanciación para resolver los recursos que se interpongan en relación con las mismas.

Artículo 19°. El artículo 106 de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Artículo 106. *Sistemas de información.* Con sujeción a las normas legales que sean aplicables, el Consejo Superior de la Judicatura debe diseñar, desarrollar, poner y mantener en funcionamiento unos adecuados Sistemas de Información que, incluyan entre otros, los relativos a la información financiera, recursos humanos, costos, información presupuestaria, gestión judicial y acceso de los servidores de la rama, en forma completa y oportuna, al conocimiento de las fuentes formales del derecho, tanto nacionales como internacionales.

En todo caso, tendrá a su cargo un Sistema de Información y estadística que incluya la gestión de quienes hacen parte de una Rama Judicial o ejercen funciones jurisdiccionales y permita la individualización de los procesos desde su iniciación hasta su terminación, incluyendo la verificación de los términos procesales y la efectiva solución, de tal forma que permita realizar un adecuado diagnóstico de la prestación de justicia.

Todos los organismos que hacen parte de la Rama Judicial y aquellos que funcionalmente administran justicia en desarrollo del artículo 116 de la Carta Política, tienen el deber de suministrar la información necesaria para mantener actualizados los datos incorporados al sistema, de acuerdo con los formatos que para el efecto establezca el Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 20. Modifíquese el artículo 191 de la Ley 270 de 1996, de la siguiente manera:

Artículo 191. Los dineros que deban consignarse a órdenes de los despachos de la Rama Judicial de conformidad con lo previsto en la presente ley y en las disposiciones legales vigentes se depositarán en el Banco Agrario de Colombia en razón de las condiciones más favorables en materia de rentabilidad, eficiencia en el recaudo, seguridad y demás beneficios a favor de la rama.

De la misma manera se procederá respecto de las multas, cauciones y pagos que decreten las autoridades judiciales o de los depósitos que prescriban a favor de la Nación.

En ningún caso el Banco Agrario de Colombia pagará una tasa inferior al promedio de las cinco mejores tasas de intereses en cuenta de ahorros que se ofrezcan en el mercado, certificado por la Superintendencia Financiera.

Parágrafo. Facúltese al Juez de la causa para que a través del trámite incidental ejecute la multa o caución dentro del mismo proceso.

Artículo 21. Modifíquese el artículo 192, de la siguiente manera:

Artículo 192. Créase el Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la administración de Justicia, como una cuenta adscrita al Consejo Superior de la Judicatura, integrado por los siguientes recursos:

1. Los derechos, aranceles, emolumentos y costos que se causen con ocasión de las actuaciones judiciales y sus rendimientos.

2. Los rendimientos de los depósitos judiciales, sin perjuicio de la destinación del 30% para el Sistema Carcelario y Penitenciario establecido en la Ley 66 de 1993.

3. Las donaciones y aportes de la sociedad, de los particulares y de la cooperación internacional.

4. Las asignaciones que fije el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1°. El Fondo no contará con personal diferente al asignado a la Dirección Ejecutiva y a la Sala Administrativa. Para su operación se podrá contratar a una institución especializada del sector financiero o fiduciario.

Parágrafo 2°. Cuando se trate de condenas contra el Estado o entidades oficiales, el pago se realizará una vez se haga efectiva la sentencia. La entidad respectiva hará la retención pertinente y girará la suma al Fondo dentro de los diez días siguientes.

Parágrafo 3°. Las personas y particulares que realicen aportes al Fondo a título de donación tendrán los beneficios fiscales que determine la ley.

Artículo 22. Artículo Nuevo. Habrá un artículo 209 Bis de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 209Bis. *Aplicación gradual de las políticas judiciales.* Los planes y programas de descongestión, la creación y funcionamiento de los jueces administrativos, de los jueces de plena jurisdicción, se hará en forma gradual y en determinadas zonas del país, de acuerdo con las necesidades de la administración de justicia determinadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

El Plan Nacional de Descongestión para la Justicia al Día deberá diseñarse y formularse integralmente a más tardar dentro de los seis meses siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

Formulado el Plan Nacional de Descongestión para la Justicia al Día, su implementación se hará en forma gradual, en determinadas zonas y despachos judiciales del país, priorizando en aquellos que se concentran el mayor volumen de represamiento de inventarios.

Parágrafo. Se implementará de manera gradual la oralidad, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Artículo 23. Adiciónase el artículo 209A.

Mientras se expiden las reformas procesales tendientes a la agilización y descongestión en los diferentes procesos judiciales, adóptense las siguientes disposiciones:

a) **Perención en procesos ejecutivos.** En los procesos ejecutivos, si el expediente permanece en la secretaría durante nueve (9) meses o más por falta de impulso cuando este corresponda al demandante o por estar pendiente la notificación del mandamiento de pago a uno o varios ejecutados de un auto cuando la misma corresponda adelantarla al ejecutante, el juez de oficio, o a solicitud del ejecutado, ordenará la perención con la consiguiente devolución de la demanda y de sus anexos y, si fuera del caso, la cancelación de las medidas cautelares evento en el cual condenará en costas y perjuicios al ejecutante. El auto que ordene devolver la demanda es apelable en el efecto suspensivo, y el que lo deniegue, en el devolutivo.

Artículo 24. Adiciónase el artículo 209B.

Créase una Comisión del Proceso Oral y Justicia Pronta, integrada por el Ministro del Interior y de Justicia, quien la presidirá; los Presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura; un Senador y un Representante a la

Cámara miembros de las Comisiones Primeras, elegido por las respectivas Comisiones Constitucionales; dos representantes de la academia y un representante de la sociedad civil, vinculados a los temas de la Administración de Justicia, para tratar, entre otras, las siguientes materias: procesos orales y por audiencias en todos los órdenes de la jurisdicción; un estatuto general de procesos judiciales que los unifique y simplifique, a excepción del proceso penal; proyectos de desjudicialización y asignación de competencias y funciones a autoridades administrativas y a particulares habilitados para ejercer funciones públicas. La Secretaría Técnica quedará en cabeza de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

La Comisión de Justicia Pronta tendrá en cuenta las recomendaciones y propuestas elaboradas por las Comisiones Intersectoriales para la efectividad del principio de la Oralidad en el Régimen Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y para la promoción de la Oralidad en el Régimen de Familia, Civil y Agrario, creadas mediante los Decretos 1098 de 2005 y 368 de 2006".

Artículo 25. Inexequible

Artículo 26. Inexequible

Artículo 27. Artículo nuevo. Agotada cada etapa del proceso, el Juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrean nulidades dentro del proceso, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes en aras de evitar dilaciones injustificadas.

Artículo 28. Deróguense los artículos 1°, 2°, 3°, 4° y 8° de la Ley 66 de 1993, 203 de la Ley 270 de 1996, y las demás normas que le sean contrarias.

Artículo 29. Para la Financiación de los costos que demanda el cumplimiento de la presente ley, la Rama Judicial hará los ajustes presupuestales internos a que haya lugar.

Artículo 30. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación".

V. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: Declarar **EXEQUIBLE,** por carecer de vicios de procedimiento en su formación, el proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".

Segundo: Declarar **EXEQUIBLE** los incisos 1° y 2° del artículo 1º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", en el entendido de que la oralidad sólo puede ser exigible de conformidad con las reglas procedimentales que fije el Legislador.

Declarar **EXEQUIBLE** el parágrafo transitorio del artículo 1º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", en el entendido de que dicha partida deberá ser cada año mayor, hasta que en el cuarto año alcance como mínimo el 0,5% del PIB".

Tercero: Declarar **EXEQUIBLE** el inciso primero del artículo 2º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".

Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso segundo del artículo 2º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*o el Consejo Superior de la Judicatura, o indiquen la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior y de Justicia o la Defensoría del Pueblo, en razón de la presencia de intereses públicos, de la limitación del acceso a la justicia, o de las circunstancias especiales de las partes que ameriten una protección legal*", del inciso tercero del artículo 2º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo inciso.

Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones "*consistente en el pago*" y "*de un porcentaje del valor obtenido en el proceso como resultado de la declaración o ejecución de derechos a fin de proveer los gastos necesarios para adelantar el proceso y contribuir a la mayor eficacia, descongestión y modernización de la rama, corporaciones y despachos judiciales*", del inciso cuarto del artículo 2º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo inciso.

Declarar **INEXEQUIBLE** el parágrafo del artículo 2º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".

Cuarto: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 3º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".

Quinto: Declarar **EXEQUIBLE** el literal c) del artículo 4º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", en el entendido de que también integran la jurisdicción constitucional los jueces y corporaciones que deban proferir las decisiones de tutela o resolver acciones o recursos previstos para la aplicación de los derechos constitucionales.

Declarar **EXEQUIBLE** el punto 3° del mismo artículo, en el entendido de que también comprende los Consejos Seccionales de la Judicatura. Declarar **EXEQUIBLE** el resto del mismo artículo, salvo el literal e), que se declara I**NEXEQUIBLE.**

Sexto: Declarar **EXEQUIBLE** el inciso primero del artículo 5º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*expresamente*" del inciso segundo del artículo 5º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo inciso, en el entendido de que la competencia residual de la jurisdicción ordinaria no comprende los asuntos de orden constitucional que por su naturaleza corresponden a la Corte Constitucional. Así mismo, en el entendido de que la Fiscalía General de la Nación ejerce excepcionalmente función jurisdiccional, y que la penal militar y la indígena ejercen función jurisdiccional pero no hacen parte de la rama judicial.

Séptimo: Declarar **EXEQUIBLES** el inciso primero y los numerales primero y segundo del artículo 6º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el numeral tercero del mismo artículo en el entendido de que las partes también deben respetar lo dispuesto por las leyes especiales que regulen los procedimientos arbitrales.

Octavo: Declarar **EXEQUIBLE** el inciso primero del artículo 7º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", e **INEXEQUIBLE** el inciso segundo del mismo artículo.

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*fundamentales*" del inciso tercero del artículo 7º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo inciso, en el entendido de que la decisión de no selección adoptada al momento de decidir sobre la admisión del recurso de casación será motivada y tramitada conforme a las reglas y requisitos específicos que establezca la ley, y de que en ningún caso impide interponer la acción de tutela contra la sentencia objeto del recurso, la decisión de no selección o la decisión que resuelva definitivamente el recurso de casación.

Noveno: Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones "*previa concertación con la Corte Suprema de Justicia*", del inciso primero del artículo 8º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo inciso, en el entendido de que estas atribuciones le corresponden exclusivamente al Consejo Superior de la Judicatura. Declarar **EXEQUIBLE** el resto del mismo artículo.

Décimo: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 9º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".

Décimo primero: Declarar **INEXEQUIBLE** el parágrafo primero del artículo 10º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo artículo.

Décimo segundo: Declarar **INEXEQUIBLE** las expresiones "*de oficio o", "de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o", "o Subsecciones, con sujeción a los criterios que establezca el reglamento de la Corporación", "asegurar la protección de los derechos constitucionales fundamentales o ejercer control de legalidad respecto de los fallos correspondientes. Al efectuar la revisión se decidirá sin las limitaciones propias de los recursos."* del inciso1° del artículo 11 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo inciso en el entendido de que es una competencia adicional y que en ningún caso impide interponer la acción de tutela contra la sentencia objeto de revisión, la decisión de no selección o la decisión que resuelva definitivamente la revisión.

Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso 2° del artículo 11 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la*

cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia".

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión *"durante la presentación y trámite de la insistencia también continuarán suspendidos los efectos de la respectiva providencia. La decisión que se adopte en relación con la respectiva insistencia tampoco requerirá motivación"*, del inciso 3° del artículo 11 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo inciso.

Declarar **EXEQUIBLE** el parágrafo primero del artículo 11 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", en el entendido de que se trata de una competencia adicional del Consejo de Estado, de que la eventual revisión es contra sentencias o providencias que pongan fin a un proceso, proferidas por los tribunales administrativos, para unificar la jurisprudencia, y de que no impide la interposición de la acción de tutela.

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*el Consejo de Estado también podrá actuar como Corte de Casación Administrativa*.", del parágrafo segundo del artículo 11 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo parágrafo.

Décimo tercero: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 12 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".

Décimo cuarto: Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso segundo del artículo 13 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo artículo.

Décimo quinto: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 14 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".

Décimo sexto: Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones "*por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado*", "*y el Ministerio del Interior y de Justicia*", contenidas en el inciso primero; "*con salvedad de dictar sentencia*", del literal B; "*administrativas*", del literal E; "*y bajo*

un régimen especial de abogados", del literal F, del artículo 15 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo artículo.

Décimo séptimo: Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones *"en cualquiera de los despachos o corporaciones de sus respectivas jurisdicciones"* del inciso primero, y *"en todas las instancias y recursos",* del inciso segundo del artículo 16 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo artículo, en el entendido de que el Procurador General de la Nación también podrá elevar la solicitud de trámite preferente a cualquier autoridad judicial, y ésta decidirá en el marco de su autonomía e independencia judicial.

Décimo octavo: Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*y aranceles judiciales el cual comprenderá entre otros aspectos, las tarifas, los procedimientos para el cobro, la recaudación, administración, destinación y liquidación*", del numeral 30 del artículo 17 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia",* y **EXEQUIBLE** el resto del mismo numeral.

Declarar **EXEQUIBLES** los numerales 31 y 32 del artículo 17 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia"*.

Décimo noveno: Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*y para dirigir las diligencias de conciliación que cursan en los respectivos despachos*", contenida en el artículo 18 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo artículo, en el entendido de que también comprende a los magistrados auxiliares de la Corte Constitucional y que las facultades allí consagradas se circunscriben al ámbito de la comisión para la práctica de la prueba.

Vigésimo: Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 19 y 20 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".

Vigésimo primero: Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*con personería jurídica*" del artículo 21 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma*

la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo artículo.

Vigésimo segundo: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 22 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".

Vigésimo tercero: Declarar **INEXEQUIBLE** el literal b) del artículo 23 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*" y **EXEQUIBLE** el resto del mismo artículo.

Vigésimo cuarto: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 24 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".

Vigésimo quinto: Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 25 y 26 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".

Vigésimo sexto: Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 27, 28, 29 y 30 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".

Vigésimo séptimo: **REMITIR** al Señor Presidente de la República copia auténtica de la presente sentencia, para los efectos de la sanción correspondiente.

Vigésimo octavo: ENVIAR copia auténtica de esta sentencia a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para su conocimiento.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Presidente
Con salvamento parcial de voto y aclaraciones puntuales

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado
Con salvamento de voto

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
Impedimento aceptado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

SALVAMENTO Y ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA C-713 DE 2008 DEL MAGISTRADO JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Referencia: expediente PE-030

Revisión oficiosa del proyecto de ley estatutaria No. 023/06 Senado y No. 286/07 Cámara, "*por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia*".

Magistrada Ponente:

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corte, me permito salvar y aclarar mi voto frente al presente fallo, por cuanto considero que el proyecto de ley estatutaria No. 023/06 Senado y No. 286/07 Cámara, "por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia" ha debido ser declarado inexequible, tanto por vicios de forma en el trámite legislativo para su aprobación, como por vicios de fondo relativos a su contenido material respecto de algunos de sus artículos. Así mismo, me permito aclarar mi voto respecto de algunos artículos con cuya resolutiva me encuentro de acuerdo, pero que sin embargo considero necesario realizar algunas observaciones respecto de la parte considerativa y motiva de esta sentencia. Todo lo anterior con fundamento en las siguientes razones y consideraciones:

I. EXAMEN DE FORMA

En primer lugar, me permito salvar mi voto respecto del ordinal primero de la parte resolutiva de esta sentencia:

> **"Primero:** Declarar **EXEQUIBLE,** por carecer de vicios de procedimiento en su formación, el proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*". "

Lo anterior, toda vez que a mi juicio, en el trámite de debate y aprobación del proyecto de ley estatutaria se incurrió en claros vicios de procedimiento insubsanables, que afectan de manera integral el proyecto de ley estatutaria bajo revisión, como paso a exponer:

1. Anuncios para votación –art. 160 CN-

En primer término, en relación con la cadena de anuncios para votación (art. 160 C.P.) este magistrado evidencia que no se cumplió en debida forma con este requisito constitucional durante el trámite en el Senado de

la República, en donde a pesar de que se había anunciado la votación para la sesión del jueves 30 de noviembre de 2006, la votación se efectuó finalmente en la sesión del 5 de diciembre siguiente.

En relación con la importancia del cumplimiento de este requisito de forma para la validez y legitimidad del derecho desde el punto de vista de la teoría del derecho y del derecho constitucional, me permito reiterar a continuación mi posición jurídica al respecto:

1.1 Fundamentos jurídicos-normativos de la exigencia del lleno de los requisitos previstos por la Constitución para el anuncio de votación

Este magistrado se permite reiterar los argumentos con base en los cuales sostengo que el requisito del anuncio previo para votación con el lleno de todas las exigencias constitucionales es fundamental para la validez de las normas jurídicas y su falta constituye un vicio insubsanable. A este respecto me referiré (i) en primer lugar, al problema de teoría del derecho respecto de la producción de las normas jurídicas, la validez de las mismas, y su importancia en el control constitucional; y (ii) en segundo lugar, a la naturaleza del anuncio previo para votación de los proyectos como requisito constitucional.

(i) El problema de la producción de las normas jurídicas, la validez de las mismas, y su importancia en el control constitucional

El problema de la producción de las normas jurídicas dentro de un sistema jurídico, el cual apareja a su vez el de la validez de las normas jurídicas, supone una posición de principio de teoría y filosofía del derecho, que tiene importantes consecuencias teóricas y prácticas para el tema del control constitucional.

Se hace necesario entonces tomar una postura clara de teoría y filosofía del derecho, en relación con el concepto de norma jurídica, el cual entraña el concepto de validez de las mismas, lo cual a su vez conlleva necesariamente la pregunta por el modo de producción jurídico-institucional de las normas. De este modo, tenemos que en un sistema jurídico es fundamental determinar en primer término, qué es norma jurídica, elemento básico y esencial del derecho, como el concepto de "*célula*" para la biología. Por ello, la primera parte de teoría del derecho se encuentra dedicada al análisis y determinación de lo que es norma jurídica, parte esencial de la cual, es la pregunta de cuándo un enunciado normativo hace parte del sistema jurídico, o en otros términos, a la pregunta por la validez de los preceptos jurídicos[354]. Esta problemática corresponde a la teoría de las normas y aborda la parte estática del derecho[355].

---

[354] Sobre el concepto y la validez de las normas jurídicas ver Hans Kelsen, *Contribuciones a la Teoría Pura del Derecho*, Fontamara, México, 1992, Págs. 52-60, 62-65. Así mismo, Riccardo Guastini, *Distinguiendo, estudios de teoría y metateoría del derecho*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1999, págs. 92-110, 307-343.

[355] Norberto Bobbio, *Teoría del Derecho*, Editorial Temis, 2007, Págs. 3-139.

No obstante, el derecho no está compuesto por una sola norma sino por una pluralidad de normas jurídicas. En consecuencia, la segunda parte de la teoría del derecho es la que se refiere a la teoría del ordenamiento jurídico que aborda la parte dinámica de las normas[356]. En esta parte se encuentra el análisis de lo que son las antinomias jurídicas, para resolver las cuales hay que acudir a los criterios de vigencia en el tiempo y/o jerarquía de los enunciados jurídicos validos, así como los problemas de unidad, coherencia y plenitud de los ordenamientos jurídicos.

Vista la estructura fundamental de la teoría del derecho, es claro entonces que el primer problema fundamental del sistema jurídico es la determinación de qué es una norma jurídica, cuándo una norma nace al ordenamiento jurídico, o en otros términos, qué normas pertenecen y cuáles no al sistema jurídico, problema que se encuentra analítica e intrínsecamente ligado al problema de la validez de la norma jurídica, el cual es un problema tan fundamental y esencial en el derecho que es anterior al problema de la vigencia y de la eficacia de las normas, puesto que la respuesta a este primer interrogante permite esclarecer la cuestión de la *carta de nacimiento* o naturaleza jurídica propiamente dicha de las normas, la *pertenencia* de las normas a un sistema jurídico, o con otras palabras, la cuestión del *reconocimiento* de las normas como jurídicas o pertenecientes a un sistema jurídico, es decir, como enunciados normativos jurídicos-positivos.

En este orden de ideas, aparece claro que la pregunta fundamental en el derecho es la pregunta por la existencia y validez de las normas jurídicas, por qué es norma jurídica, cuestiones que determinan la teoría de los actos jurídicos y la teoría de la nulidad en el derecho, desde la inexistencia de norma, la nulidad de la norma, hasta la existencia de norma con vicio o sin vicio de producción o formación. De manera que el cuestionamiento esencial en el derecho es entonces el de cómo surgen las normas en el mundo jurídico, esto es, cuándo una norma ha surgido correctamente en el mundo jurídico, es decir, con el lleno o cumplimiento de todos los requisitos establecidos para su creación. Este cuestionamiento corresponde exactamente a la pregunta por la validez.

La pregunta por la validez de las normas jurídicas, es decir, por la cuestión de si un enunciado normativo es norma jurídica, o en otros términos, si pertenece al sistema jurídico, de conformidad con las reglas prefijadas por el propio sistema para su reproducción, es la pregunta fundamental que se debe hacer en el derecho, para posteriormente, y sólo si es contestada afirmativamente esta pregunta por la validez, se pueda continuar preguntando por la vigencia y la eficacia de las normas jurídicas válidas.

---

[356] Ibidem, Págs. 143-265.

Esta característica propia de las normas jurídicas como válidas, es lo que llevó a Hans Kelsen a afirmar que el derecho pertenece al mundo del "*deber ser*" y no al mundo del "*ser*", ya que la pregunta por el derecho es la pregunta por la validez de la norma jurídica, es decir, por la existencia deontológica, y no la pregunta por la existencia fenomenológica de las cosas, lo que condujo al filósofo del derecho austriaco a sostener que por ello mismo la lógica formal no funciona para el derecho, por cuanto su finalidad es la constatación de una correspondencia con un fenómeno del mundo del ser, mientras que en cambio en el derecho de lo que se trata es de constatar si una norma es válida, es decir de si existe en el mundo del derecho o del "*deber ser*" y ello de acuerdo con aquellas reglas que estipulan y prevén los presupuestos para su producción jurídica[357]. Así mismo, esta característica de la validez, propia del derecho, es lo que permite explicar, según Kelsen, que se puedan encontrar normas válidas que se opongan entre sí y sin embargo sigan siendo válidas.

A este respecto, hay que recordar que el sistema jurídico es como el ave fénix que se crea y se reproduce a sí mismo, y contiene por tanto normas que estipulan la forma de la reproducción de las normas jurídicas, las cuales Hart denomina "*reglas secundarias*"[358]. Así mismo, a este problema fundamental del derecho acerca de la determinación de la pertenencia o no de una norma a un sistema jurídico de conformidad con las normas o reglas previstas por el propio sistema para su reproducción, es lo que Hart identificó como el problema del reconocimiento de las normas jurídicas como tales, a cuyo problema contribuyó con su teoría de la "*regla de reconocimiento y validez jurídica*"[359].

Así entonces, el derecho será válido siempre y cuando satisfaga los requisitos que se establecen para la producción del mismo derecho y que están señalados por las reglas de producción del derecho en la Constitución.

Lo anterior, lo ejemplifica el filósofo del Derecho H.L.A. Hart de la siguiente manera: "*Si se plantea la cuestión sobre si una cierta regla es jurídicamente válida, para resolverla debemos usar un criterio de validez suministrado por otra regla. ¿Es válida esta pretendida ordenanza del County Council de Oxfordshire? Sí: porque fue dictada en ejercicio de potestades conferidas y de acuerdo con el procedimiento especificado, por un decreto del Ministerio de Salud Pública. A este primer nivel, el decreto suministra los criterios para apreciar la validez de la ordenanza. Puede no haber necesidad práctica de seguir adelante; pero existe la posibilidad de hacerlo. Podemos cuestionar la validez del*

---

357 Sobre este tema consultar Hans Kelsen, *Teoría Pura del Derecho*, Porrua, 1998.
358 Ver H.L.A. Hart, *El concepto del Derecho*, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Págs. 99-125.
359 Ver H.L.A. Hart, *El concepto del Derecho*, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Págs. 125-137.

decreto y apreciarla en términos de la ley que faculta al Ministro a adoptar tales medidas"[360]

Así también nuestra Constitución contempla para la producción de normas con fuerza de ley, por ejemplo, el requisito de publicación previa del proyecto de ley (inc.1 art. 157 CN); cuatro (4) debates, dos en cada una de las cámaras, y en cada una de ellas un primero en la comisión correspondiente y un segundo en plenaria (inc. 2 art. 57, 165); la existencia de quórum deliberatorio y de determinadas mayorías (p.e. art. 153); el cumplimiento del anuncio de votación del proyecto en cuestión, con el cumplimiento de los requisitos establecidos por la propia Carta (art. 160 C.P); términos específicos entre cada debate en cada Cámara y entre los debates en una y otra Cámara (art. 160); límites de trámite en los periodos legislativos (art. 162), la sanción presidencial (art.168), entre otros.

Ahora bien, cuando se hace control de constitucionalidad, éste apunta en primerísimo lugar a comprobar la validez de la norma jurídica, a constatar si se respetó o no el camino demarcado por el propio sistema jurídico, esto es, los procedimientos de producción del derecho, para que pueda catalogarse tal norma como norma válida. El control constitucional en este aspecto no es por tanto cosa de poca monta, ya que cuando el constituyente dice que exige ciertos requisitos para poder otorgar carta de validez a las normas jurídicas, al Tribunal Constitucional le corresponde controlar y verificar que dichos requisitos se hayan respetado y cumplido a cabalidad. Por tanto esta labor es de suma importancia, este control constitucional sobre la forma de producción de las normas jurídicas y sobre la validez de las mismas, es lo más importante, porque a partir de este control se debe determinar qué norma es reconocida como válida, es decir, qué norma pertenece al sistema jurídico, o en otros términos, qué enunciado normativo es en realidad norma jurídica. En este sentido, el control constitucional formal no es una cuestión de simple formalismo, por cuanto no puede existir derecho sin que se respeten las condiciones procedimentales de formación de las normas jurídicas preestablecidas por el propio ordenamiento, lo cual es una característica fundamental de un Estado de Derecho.

La pregunta por la validez jurídica de las normas y el control constitucional respecto de dicha validez jurídica, sigue siendo por tanto un tema de trascendental importancia para el derecho y esto es precisamente lo que controla en primera instancia el Tribunal Constitucional, la pregunta sobre cuáles enunciados normativos pertenecen efectivamente o no al ordenamiento jurídico. Todos los demás temas son por tanto posteriores al tema de la validez, es decir, el tema de la vigencia, de la eficacia y el análisis de si el contenido sustancial de la norma es acorde o no con la Constitución.

---

[360] Ibidem, Pág. 133.

Es por esta razón que la producción del Derecho y sus formas, permiten entender al pueblo que el producto realizado está acorde con el objetivo popular y con la misma existencia del Estado, y les otorga una presunción de validez. Los trámites y cauces en los cuales se encamina la producción normativa deviene de la misma legitimidad que el pueblo otorga al producto final, es decir el Derecho.

En consecuencia, sólo pueden valorarse o reconocerse como válidas y legítimas las reglas de obligación si provienen de las reglas de reconocimiento y de su aplicación adecuada. Situación del Estado de Derecho totalmente contraria al Estado absolutista donde el único criterio para identificar algo como derecho era aquello sancionado por el rey. En palabras más sencillas, debe decirse que la manera para identificar el derecho aceptado por los individuos está basada en aquel derecho que provenga o sea el resultante de las reglas de reconocimiento o formas de producción establecidas en la Constitución.

Cualquier otra cosa que se obtenga como resultado sin el cumplimiento de estas reglas de reconocimiento constitucionales no puede avalarse como derecho legítimo aceptado por los individuos. Es decir, existe la posibilidad de que el legislador produzca "derecho" sin el cumplimiento de las reglas de reconocimiento. Evento en el cual, este "derecho" no es válido, a la luz de poder político en cabeza del pueblo.

En síntesis, la suplantación de la forma de producción de derecho, sin dudas elimina la legalidad y legitimidad que éste debe tener, afecta inmediatamente su validez y hace no obligatorio su cumplimiento. Y esto es así, por cuanto es el propio derecho el que determina su forma de producción y ello es la garantía que el pueblo mismo tiene que la producción de parámetros de convivencia social pacífica se realice acorde con lo preestablecido por él mismo, en cabeza del Estado de Derecho y su ordenamiento jurídico y no por fruto del capricho o el deseo de quien produzca normas, lo que estaría más cercano a la vivencia del Estado absolutista y el poder de dictar parámetros de un ente diferente del soberano.

(ii) El anuncio previo como requisito constitucional para votación de los proyectos de ley (Artículo 160 C. P)

Respecto de la trascendencia constitucional del requisito establecido en el artículo 160 constitucional, esta Corte ha manifestado:

"*El inciso final del artículo 160 de la Constitución Política dispone que ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. En el mismo sentido, establece que el aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la presidencia de cada Cámara o comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.*

*Como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación sobre la materia,**[361]** el anuncio de la votación pretende hacer eficaces valores y principios constitucionales primordiales para la actividad legislativa. En efecto, el anuncio permite que los congresistas conozcan con la debida antelación qué proyectos de ley van a ser sometidos a votación, requisito indispensable para la concreción del principio de publicidad propio de la actividad congresional y, por ende, para la adecuada formación de la voluntad democrática al interior de las cámaras. Además, el cumplimiento del requisito mencionado facilita la actuación de los ciudadanos y las organizaciones sociales en el trámite de aprobación de los proyectos de ley, lo cual materializa la democracia participativa y el ejercicio de los derechos políticos previstos en el artículo 40 C.P.*

Este precedente ha previsto, además, las condiciones fácticas requeridas para acreditar el cumplimiento de la obligación del anuncio de la votación. Así, resultará comprobado el requisito cuando (i) el anuncio de la votación de un proyecto de ley se realiza en sesión anterior y, por ende, distinta a la que se lleve a cabo la aprobación de la iniciativa (ii) la Presidencia de la cámara correspondiente informa expresa y claramente a sus integrantes que determinado proyecto de ley será sometido a votación en sesión posterior; y (iii) la fecha de esa sesión posterior para la cual fue convocada la votación sea determinada o, al menos, determinable.

En el mismo sentido, la Corte ha estimado que el incumplimiento del requisito mencionado es un vicio de naturaleza insubsanable, que acarrea la inexequibilidad de la disposición. Ello debido a que se trata de una instancia del procedimiento legislativo prevista de forma expresa por la Carta Política. Por ende, hace parte de las disposiciones que conforman el parámetro superior para la validez del procedimiento legislativo destinado a la creación de normas jurídicas, por lo cual debe ser aplicada de forma preferente en virtud del principio de supremacía constitucional (Art. 4 C.P.).

Bajo la misma perspectiva y de conformidad con lo expresado anteriormente, esta exigencia busca hacer eficaces tanto el principio de publicidad y transparencia en el trámite legislativo, como la democracia participativa y el respeto de las minorías parlamentarias. Así, se trata de un presupuesto formal relevante para la adecuada formación de la voluntad democrática de las cámaras legislativas, esto es, que hace parte del mínimo de requisitos exigibles para que el procedimiento de formación de las leyes cumpla con sus propósitos constitucionales.

Por último, la omisión del anuncio para la votación es un vicio de procedimiento que afecta el trámite subsiguiente puesto que, en atención

---

[361] *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencias C-533/04, C-644/04, C-333/05, C-400/05, y C-473/05.

del principio de consecutividad, la validez de cada una de las etapas del procedimiento para la formación de las leyes depende, a su vez, de la validez de las actuaciones antecedentes. En esa medida, no sería posible aplicar la facultad de subsanación prevista en el parágrafo del artículo 241 C.P.

(…) La Sala insiste en que el requisito para el procedimiento legislativo previsto en el inciso final del artículo 160 C.P. obliga a que al interior de las cámaras legislativas sean anunciados, de ***manera específica, cierta y expresa, cuáles son los proyectos de ley que serán sometidos a votación en la siguiente sesión y la fecha, determinada o determinable, en que se realizará esa reunión*** *(…)"*[362](Negrilla fuera de texto)

En conclusión, el cumplimiento del anuncio previo con el lleno de las exigencias constitucionales hace efectivo al interior del trámite parlamentario de leyes y actos legislativos una serie de principios constitucionales, dentro de los que se realza el Estado Social de derecho. Principios éstos que pretenden que los congresistas *conozcan* qué proyectos van a ser sometidos a debate y votación. Lo anterior, como resultado del principio de contradicción, pilar de las sociedades democráticas, el cual busca que las normas que rigen la sociedad sean debatidas, discutidas y posteriormente sean votadas. Para lo anterior, es indispensable que los congresistas conozcan de manera cierta y clara en qué momento del trámite parlamentario los proyectos serán debatidos, discutidos y votados.

Ahora bien, de no cumplirse dicho conocimiento antecedente por parte de los congresistas, no existiría la idónea formación de la ley o del acto legislativo como expresión de la voluntad democrática. Esto por cuanto dicho desconocimiento impediría la oportunidad de debatir, discutir y hasta votar dichos proyectos por parte de los congresistas. En consecuencia, la norma resultante de un proceso que adolece del requisito señalado, no responde a la expectativa cierta de los asociados quienes depositan su confianza en los órganos del Estado, en este caso el Congreso, de que las normas se guiarán por los causes de producción que la Constitución, como norma de normas, establece para su fabricación.

Adicionalmente, otras cuatro razones fortalecen y ratifican la exigencia, dentro del trámite de aprobación de una ley, del requisito establecido en el artículo 160 Constitucional. Estas son:

a. La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 183 las causales de pérdida de investidura de los congresistas; dentro de las cuales se encuentra la señalada en el numeral segundo que indica: "Por *la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias* ***en las que se voten proyectos de acto legislativo***, ***de ley*** *o mociones de censura. "* (Negrilla fuera de texto)

---

362 Corte Constitucional Sentencia C- 930 de 2005.

Así las cosas, el ordenamiento superior prevé que un congresista de la República puede perder su investidura por el hecho de no asistir en un mismo período de sesiones a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de ley. En este orden de ideas, el anuncio previo de los proyectos de ley que serán debatidos y votados en sesión posterior cierta y determinada (artículo 160 constitucional) es sin duda una garantía que la misma norma superior estableció para los congresistas, los cuales, conocedores de que un proyecto se debatirá y votará en sesión posterior cierta y determinada y, de las consecuencias señaladas en el artículo 183 numeral 2 de la Constitución, asumen las responsabilidades que la propia Constitución y la ley les exigen.

Por el contrario, el no cumplimiento del anuncio previo de que trata el artículo 160 constitucional, deja sin sustento la garantía constitucional que la norma superior ha otorgado a los congresistas para que asuman sus funciones con la responsabilidad que les es debida. En otras palabras, el no cumplimiento del requisito esbozado impediría exigir responsabilidad a los congresistas con base en el artículo 183 numeral 2 constitucional, por falta de conocimiento de la reunión plenaria en la que se votaría un proyecto de ley.

b. En este mismo orden de ideas, cualquier ciudadano necesita conocer, de manera cierta y determinada, cuándo se va a votar un proyecto de ley que lo puede afectar, ya que se debe legislar consultando el interés general. Lo anterior, con el propósito de que pueda hacer valedero el principio constitucional de participación en las decisiones políticas en cabeza de todos los ciudadanos, consagrado entre otros artículos en el 2, 40, 103, 153, 154, 155, 159 de la Constitución Nacional. Así las cosas, el ciudadano puede ejercer no sólo la vigilancia y el control social sobre la producción de las normas jurídicas que le van a ser aplicadas sino que igualmente puede participar de manera activa en la toma de esas decisiones, lo cual es un presupuesto del ordenamiento jurídico democrático y la cultura participativa.

Así pues, el desconocimiento del anuncio previo expresado en la norma constitucional ya mencionada con anterioridad, impide que el ciudadano vigile y controle socialmente la producción de las normas jurídicas y que participe, como lo señala la Constitución Política, y asista, como lo permite el artículo 71 de la Ley 5ª de 1992 al desarrollo de las sesiones y toma de decisiones por parte del Congreso. Específicamente, el ciudadano, carecería del conocimiento respecto de la sesión cierta en la cual se va a debatir y aprobar un proyecto de ley que sin dudas le incumbe.

c. El artículo 160 de la Constitución al exigir que ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente de aquella que previamente se haya anunciado y que por consiguiente dicho aviso debe realizarse en sesión distinta a aquella en la cual se realiza la votación, en realidad lo

que está señalando es un *prerrequisito de competencia* del Congreso de la República para votar proyectos de ley y actos legislativos.

En otras palabras, la Constitución establece que el Congreso de la República, sea las comisiones o sea las Cámara en pleno, será *competente* para votar un proyecto de ley, como en el presente caso, solamente y de manera única cuando se haya efectuado en debida forma el anuncio de que trata el artículo 160 constitucional. De no ser así, el congreso carece de la competencia constitucional necesaria para votar un proyecto de ley. Lo anterior por falta del anuncio previo exigido en la norma de la Constitución mencionada.

Por tanto, si el Congreso vota un proyecto de ley sin la realización o la mala realización del anuncio previo, tantas veces mencionado, estaría actuando por fuera de las competencias asignadas constitucionalmente y por consiguiente el acto constituye una irregularidad superlativa a la luz de la Constitución por ser contrario a ésta, lo cual acarrea una sanción mayor por no respetar el procedimiento establecido, sanción ésta consistente en la expulsión del ordenamiento jurídico.

Así pues, al señalar la Constitución de manera expresa una prohibición – *que ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente de aquella que previamente se haya anunciado y que por consiguiente dicho aviso debe realizarse en sesión distinta a aquella en la cual se realiza la votación* – su no cumplimiento genera de manera inmediata la incompetencia del Congreso de la República – comisiones o Cámara en pleno – para votar dicho proyecto de ley. En consecuencia, de votarse un proyecto de ley sin el cumplimiento pleno de los requisitos exigidos para el anuncio previo para votación consagrado en el artículo 160 constitucional se estaría violando la prohibición constitucional anotada, se estaría actuando sin competencia y dicho acto traería consigo un vicio mayor que aparejaría como sanción su expulsión del ordenamiento jurídico.

d. Adicionalmente, el inciso adicionado al artículo 160 por el Acto Legislativo 01 del 2003, consagra que "(e)l aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará **la presidencia de cada Cámara o comisión** en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación" (negrilla fuera de texto), con el fin de darle mayor seriedad, solemnidad y certeza a la determinación de la sesión en la cual se llevará a cabo la votación.

De conformidad con esta disposición superior es claro que la obligación del anuncio para votación tiene que ser realizada por la presidencia de cada Cámara o de la comisión correspondiente, de lo cual resulta evidente que el cumplimiento de este requisito constitucional es tan importante que el mismo constituyente no se lo dejó a cualquier persona sino que lo asignó al propio presiente(a) de cada Cámara o de la comisión respectiva.

A juicio de este magistrado, la exigencia de que el anuncio lo haga la presidencia de cada Cámara o comisión trae importantes consecuencias jurídicas a saber: (i) en primer lugar, que si el anuncio no lo hace la presidencia de cada Cámara o comisión, entonces no existe anuncio alguno; (ii) en segundo lugar, que si se llega a presentar una discrepancia entre lo anunciado por la presidencia frente a lo anunciado por el secretario, prevalece en todo momento el anuncio hecho por la presidencia; (iii) en tercer lugar, que esta función se le otorgó a la presidencia de la Cámara o comisión correspondiente, con el fin de que no existiera duda respecto de cuándo se va a votar de forma cierta y determinada el proyecto legislativo, al otorgarle mayor seriedad, solemnidad y certeza al anuncio.

Pues bien, en síntesis la exigencia constitucional establecida en el artículo 160 determina como norma de producción del derecho, que "*ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que* ***previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la presidencia de cada Cámara o comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación****"*

Así las cosas, requisitos de producción del derecho, como el del anuncio previo, establecido en la propia Constitución hace que el vicio que respecto de éste se presente sea **insubsanable**, por la alta trascendencia que al interior de un Estado de Derecho posee la decisión popular vertida en la Constitución Política, al optar por la forma de producción del derecho que va a seguir.

Con fundamento en lo anterior, el suscrito magistrado reitera, como lo he sostenido en innumerables oportunidades, que la exigencia de cumplimiento del anuncio para votación contenido en el artículo 160 Superior no es un simple formalismo sino que es de fundamental importancia en un Estado constitucional y democrático de Derecho puesto que atañe directamente al problema de la validez de las normas jurídicas y de su legitimidad democrática, y que su falta o irregularidad constituye un vicio procedimental insubsanable por ser una exigencia de origen constitucional que insisto, se encuentra fundamentada en la exigencia de validez de las normas jurídicas y en la garantía de la transparencia y la participación en el procedimiento democrático de creación de leyes.

2. Mayorías para votación de ley estatutaria –art. 153 C.P.-

En segundo lugar, este magistrado evidencia que en el asunto bajo revisión no existe prueba acerca de que se haya cumplido con la mayoría especial exigida para las leyes estatuarias en el artículo 153 de la Constitución Nacional, precepto que dispone que la aprobación,

modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.

En cuanto se refiere a la aprobación del proyecto de ley por mayoría absoluta, este magistrado debe señalar que el que se establezca la existencia del quórum para deliberar o para decidir en la correspondiente sesión, no quiere decir que ello sea suficiente para comprobar la votación por la mayoría absoluta.

En concepto de este magistrado la certificación del secretario fue expedida de manera equivocada y mal interpretada por la Corte, pues la circunstancia de que estén presentes los congresistas no quiere decir que se indique cómo se votó.

Por tanto, me permito reiterar que no existe en este expediente una prueba de la aprobación del proyecto por la mayoría absoluta de los votos de los miembros correspondientes de la comisión o la plenaria.

3. Publicación previa del informe de la comisión de conciliación –art. 9 del Acto Legislativo 03 de 2002- y pluralidad de integrantes de la Comisión de Conciliación

En tercer lugar, este magistrado advierte que en el trámite legislativo de la ley estatutaria bajo estudio no se cumplió con lo dispuesto en el artículo 9º del Acto Legislativo 03 de 2002 respecto de la publicación previa del informe de la comisión de conciliación, el cual fue publicado después de su aprobación, de modo que los congresistas no se enteraron de su contenido con antelación a su debate y votación.

Adicionalmente, debo observar que para resolver las discrepancias en el proyecto en una y otra Cámara se necesita una "pluralidad" de integrantes de la comisión de conciliación, la cual no existió en el presente caso, pues dicha comisión fue sólo de dos miembros -uno por cada cámara- cuando debía ser por lo menos de cuatro, esto es, dos por cada cámara. En este sentido, considero que no es posible que un órgano plural esté representado por una sola persona.

Sobre esto último, este magistrado debe insistir en que para que haya pluralidad se requiere por lo menos de un tercero, en la medida en que la comisión de conciliación se integra porque hay un desacuerdo entre las cámaras que tiene que ser conciliado para la votación final.

4. Conclusión

En síntesis, el suscrito magistrado manifiesta su salvamento de voto respecto del ordinal primero del resuelve de esta sentencia**,** toda vez que a mi juicio en el trámite de debate y aprobación del proyecto de ley estatutaria se incurrió en vicios de procedimiento insubsanables, pues (i) no se cumplió en debida forma con el anuncio previo y en sesión

diferente de la votación en la Cámara de Representantes, (ii) no existe constancia de haberse aprobado con la mayoría absoluta de votos, y (iii) el informe de conciliación fue publicado después de haberse aprobado, aprobación que se efectuó además solamente por un congresista de cada cámara y no por un número plural de ellos, como lo exige la Constitución.

Por todas las anteriores razones, considero que el proyecto de ley estatutaria bajo estudio, mediante el cual se modifica la ley estatutaria de la administración de justicia, es inconstitucional.

II. EXAMEN MATERIAL

1. Artículo 1º Celeridad y oralidad

El suscrito magistrado salva y aclara su voto en relación con el ordinal segundo de esta sentencia, en el cual se resuelve respecto de los incisos 1º y 2º del artículo 1º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara:

"Segundo: Declarar **EXEQUIBLE** los incisos 1° y 2° del artículo 1º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", en el entendido de que la oralidad sólo puede ser exigible de conformidad con las reglas procedimentales que fije el Legislador.

Declarar **EXEQUIBLE** el parágrafo transitorio del artículo 1º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", en el entendido de que dicha partida deberá ser cada año mayor, hasta que en el cuarto año alcance como mínimo el 0,5% del PIB"."

En relación con este ordinal me permito aclarar mi voto respecto de la totalidad de lo resuelto en este ordinal y salvar mi voto parcialmente respecto de la declaratoria de exequibilidad del parágrafo transitorio del artículo primero del proyecto de ley estatutaria bajo estudio, ya que en concepto este parágrafo éste último ha debido ser declarado inexequible.

En relación con este tema, me permito observar en primer término que la inclusión de normas ordinarias en una ley estatutaria no ata al legislador.

Así mismo, en criterio de este magistrado la norma establece la regla general de la oralidad que obligaría a todos los jueces de no tratarse de una excepción, lo que puede dar lugar a problemas de legitimidad y validez por no aplicarse el debido proceso.

Sobre el tema presupuestal, debo expresar que resulta fundamental para la independencia y autonomía de la rama judicial. En mi concepto, la expresión "hasta" y el aparte que condiciona la norma a "*las*

disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal a Mediano Plazo y el Marco de Gastos" son inconstitucionales por no garantizar que se apropien esas partidas en la cantidad necesaria para que se desarrolle efectivamente el programa de descongestión y el establecimiento de la oralidad en todos los procesos que establezca la ley, pues siempre se aducirá escasez de recursos para no llevarlo a cabo, dejando esas obligaciones a la voluntad de otro órgano que equivale a que nunca haya esos recursos.

Para este magistrado, si bien es cierto que puede haber una regla general, el hecho de que no haya expedido excepciones no cambia su relación con el debido proceso. A mi juicio, su fundamento está en el artículo 228 de la Constitución Nacional. En este sentido, debo aclarar que no propongo la inexequibilidad de la norma sino únicamente la de ciertas expresiones. Así mismo, debo reiterar que cuando el Congreso ordena una partida presupuestal el Gobierno está obligado a incluirlo e igualmente el fallo de constitucionalidad constituye un título como lo prevé el artículo 341 de la Constitución Política.

De otra parte, el suscrito magistrado debe observar que la reducción del presupuesto termina debilitando la administración de justicia y conduce a que se tenga que acudir a aplicar la justicia por propia mano.

Por consiguiente, considero que no se puede dejar a la decisión del Gobierno la apropiación de las partidas presupuestales suficientes para la Rama Judicial, con el agravante de que la norma no señala un mínimo. Es de advertir que la diferencia entre el presupuesto del sector Defensa (18.5% del PIB) y la Justicia (2.0% PIB) es grande, lo cual resulta a todas luces en una medida de atención y cubrimiento diferenciado de una manera desproporcionada por parte del ejecutivo.

2. Artículo 2º. Gratuidad

En relación con el ordinal tercero de esta sentencia, en el cual se resuelve respecto del artículo 2º del proyecto de ley estatutaria bajo revisión, me permito salvar mi voto, por cuanto considero que este artículo 2º es inconstitucional en su integridad.

Así, en el ordinal tercero se resuelve:

> **"Tercero**: Declarar **EXEQUIBLE** el inciso primero del artículo 2º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".
>
> Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso segundo del artículo 2º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".
>
> Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*o el Consejo Superior de la Judicatura, o indiquen la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior y de Justicia o la Defensoría del Pueblo, en*

razón de la presencia de intereses públicos, de la limitación del acceso a la justicia, o de las circunstancias especiales de las partes que ameriten una protección legal", del inciso tercero del artículo 2º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo inciso.

Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones "*consistente en el pago*" y "*de un porcentaje del valor obtenido en el proceso como resultado de la declaración o ejecución de derechos a fin de proveer los gastos necesarios para adelantar el proceso y contribuir a la mayor eficacia, descongestión y modernización de la rama, corporaciones y despachos judiciales*", del inciso cuarto del artículo 2º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo inciso.

Declarar **INEXEQUIBLE** el parágrafo del artículo 2º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*". "

Acerca del tema de que trata el artículo segundo del proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia, considero que contrario a lo afirmado en la Ley estatutaria bajo revisión y en esta sentencia, la Constitución Política consagra la gratuidad de la administración de justicia, que es la única forma de que todos puedan acceder a la justicia. Si la administración de justicia funcionara como debe hacerlo, el débil debería tener la posibilidad de que se le garantizara su derecho. Por eso es tan importante que la justicia sea realmente autónoma e imparcial. A este respecto, es de advertir que no siempre el demandante es la parte fuerte en el proceso.

De otra parte, debo expresar mi discrepancia en excluir de la reserva de iniciación del trámite en la Cámara de Representantes, normas tributarias contenidas en una ley estatuaria pues el artículo 154 Superior no prevé esta excepción.

En mi criterio, el tema de fondo respecto de esta ley es la garantía del acceso a la administración de justicia, pues la norma constituye una barrera para que una persona con derecho a ello pueda controvertir y defenderse de su violación. Cosa distinta es que haya que pagar costas y expensas generadas en el proceso pero no los aranceles cuya justificación constitucional en mi criterio no existe. Por tanto, debo manifestar que en este punto me encuentro de acuerdo con la sentencia en el tratamiento de este tema, a lo que sumo la inconstitucionalidad de la expresión "aranceles judiciales" del inciso primero. A mi juicio, la disposición no impide el arbitramento ya que se mantiene la facultad de escoger entre una u otra vía.

Para el suscrito magistrado no se trata sólo de que se pueda acceder a la administración de justicia, sino a que esta funcione en la realidad. Así lo consagra el artículo 229 de la Constitución Nacional, que inclusive establece la salvedad al derecho de postulación o abogado de oficio. Debo recordar que en otra época se propuso como reforma constitucional la posibilidad de cobrar los aranceles y se advirtió que no es solamente para procesos ejecutivos, sino también ordinarios donde se discute el derecho.

Por consiguiente, en concepto de este magistrado la norma es irracional y confusa, ya que conduce a que se pueda perder el pleito y resultar sancionado con ese arancel, es decir, que debo pagar cuando no he recibido el dinero. Para este magistrado a la luz de la Constitución no pueden cobrarse aranceles judiciales, pues la única manera de que se garantice la igualdad en el acceso a la justicia es que ese acceso sea gratuito. Reiteró su acuerdo con la propuesta de esta sentencia.

3. Artículo 3º. Mecanismos alternativos de solución de conflictos.

En el ordinal cuarto de esta sentencia se resuelve respecto del artículo 3º del proyecto de ley estatutaria bajo estudio:

> **“Cuarto**: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 3º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, “*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*”.”

En relación con este ordinal, el suscrito magistrado se permite aclarar su voto, ya que si bien me encuentro de acuerdo con la declaratoria de exequibilidad del artículo 3º en mención, considero que en esta sentencia debió aclararse que en la conciliación son las partes las que llegan al acuerdo que termina con la controversia.

4. Artículo 4º. Conformación de la Rama Judicial

En el ordinal quinto de esta sentencia se decide sobre el artículo 4º del proyecto de ley estatutaria bajo revisión:

> **“Quinto**: Declarar **EXEQUIBLE** el literal c) del artículo 4º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, “*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*”, en el entendido de que también integran la jurisdicción constitucional los jueces y corporaciones que deban proferir las decisiones de tutela o resolver acciones o recursos previstos para la aplicación de los derechos constitucionales.
>
> Declarar **EXEQUIBLE** el punto 3° del mismo artículo, en el entendido de que también comprende los Consejos Seccionales de la Judicatura. Declarar **EXEQUIBLE** el resto del mismo artículo, salvo el literal e), que se declara I**NEXEQUIBLE.”**

En relación con este ordinal me permito aclarar mi voto, ya que si bien me encuentro de acuerdo con lo decidido respecto del artículo 4º en

mención, considero necesario realizar algunas observaciones relativas a la parte considerativa y motiva de esta sentencia, como paso a exponer a continuación.

En criterio de este magistrado el artículo 43 de la misma Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, al describir la estructura de la jurisdicción constitucional, incluye además de la Corte y el Consejo de Estado respecto de la acción de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos del gobierno nacional de que no conoce la Corte, a los jueces que en un caso concreto, deciden sobre acciones de tutela u otras acciones dirigidas a la aplicación de los derechos constitucionales.

A juicio de este magistrado por tratarse de una norma nueva, el análisis debe ser integral y no hay que repetir lo que se dijo en la sentencia anterior.

Debo observar que en el proyecto de reforma presentado en su momento por el Ministro Fernando Londoño, la propuesta era cambiar el lugar de la Corte Constitucional en el artículo 116 de la Constitución Nacional, para ubicarla al final del listado de las Cortes y son varios los intentos de excluirla como máximo organismo de la jurisdicción constitucional. Debo indicar que el artículo 43 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia está vigente.

Por ello, este magistrado en su momento se mostró partidario de condicionar el literal c) del artículo 4º, tal y como se hizo, en cuanto la jurisdicción constitucional comprende a los jueces en ejercicio de la protección de los derechos constitucionales mediante la tutela. Además, debo agregar que faltaría la inclusión de los consejos seccionales.

Finalmente, me permito realizar una observación en relación con que las jurisdicciones especiales penal militar e indígena no pueden formar parte de la Rama Judicial, como ya se ha señalado por la jurisprudencia. Por ello, en la sentencia C-037/96 se declaró inexequible el literal que incluía en la Rama Judicial a la justicia penal militar y en relación con la jurisdicción indígena ésta se ejerce sólo en el respectivo territorio sin conexión con la administración de justicia con competencia en todo el territorio nacional.

Por todo lo anterior, propuse en su momento la declaración de inexequibilidad del literal e) del artículo 4º de la Ley estatutaria bajo estudio, tal y como se declaró en esta sentencia.

5. Artículo 5º. Ejercicio función jurisdiccional

En el ordinal sexto de la parte resolutiva de esta sentencia se decide acerca del artículo 5º del proyecto de ley estatutaria bajo estudio:

> **“Sexto**: Declarar **EXEQUIBLE** el inciso primero del artículo 5º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, “*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*”.

> Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*expresamente*" del inciso segundo del artículo 5º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo inciso, en el entendido de que la competencia residual de la jurisdicción ordinaria no comprende los asuntos de orden constitucional que por su naturaleza corresponden a la Corte Constitucional. Así mismo, en el entendido de que la Fiscalía General de la Nación ejerce excepcionalmente función jurisdiccional, y que la penal militar y la indígena ejercen función jurisdiccional pero no hacen parte de la rama judicial."

En relación con la decisión adoptada en este ordinal, me permito salvar parcialmente mi voto respecto del inciso segundo del artículo 5º, respecto de lo cual este magistrado debe manifestar su preocupación acerca de la cláusula general de competencia de la jurisdicción ordinaria que se establece al final de la norma, puesto que le asigna el conocimiento de todos los asuntos que no estén atribuidos "expresamente" por la Constitución o la ley a otra jurisdicción que incluiría la jurisdicción constitucional.

A este respecto este magistrado debe indicar que toda competencia debe ser expresa, por lo que no se puede sostener que sea inconstitucional el vocablo "expresamente". En este sentido debo dejar en claro mi posición jurídica y mi propuesta, la cual fue la de dejar a salvo la competencia de la jurisdicción ordinaria pero no de manera residual.

Finalmente, debo dejar constancia expresa de que este magistrado sugirió en su momento hacer mención expresa en este fallo respecto de que el conocimiento de asuntos de relevancia constitucional no iría a la jurisdicción ordinaria.

6. Artículo 6º. Ejercicio función jurisdiccional por otras autoridades o particulares

El ordinal séptimo de esta sentencia decide respecto del artículo 6 del proyecto de ley estatutaria bajo estudio:

> **"Séptimo**: Declarar **EXEQUIBLES** el inciso primero y los numerales primero y segundo del artículo 6º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el numeral tercero del mismo artículo en el entendido de que las partes también deben respetar lo dispuesto por las leyes especiales que regulen los procedimientos arbitrales. "

En relación con esta decisión, el suscrito magistrado se permite aclarar su voto, ya que si bien me encuentro con el fallo adoptado respecto del artículo 6º del proyecto de ley estatutaria bajo estudio, considero necesario hacer algunas precisiones y observaciones, como expongo a continuación.

Así, respecto del artículo 6º, el suscrito magistrado debe observar en primer término, que los juicios que adelanta el Congreso contra los funcionarios con fuero constitucional tienen un contenido jurídico.

En segundo lugar, debo señalar que en todo caso el procedimiento es una cuestión de orden público, lo que significa que no es disponible por las partes y de serlo daría lugar a la nulidad absoluta del proceso. Lo anterior no se ha desvirtuado y los demás argumentos que se exponen son sólo de conveniencia.

En tercer lugar, este magistrado advierte que los centros de arbitraje no pueden asumir todas las atribuciones como quiera que el ejercicio excepcional de la función jurisdiccional por particulares, en virtud del artículo 116 de la Constitución está sometida como la que cumple todo juez, al procedimiento que establece la ley y no puede el particular establecer sus reglas como tampoco los centros de arbitraje.

En mi concepto, sobra cualquier referencia al arbitramento internacional y no se requiere adelantar ningún criterio a este respecto. A mi juicio, si los árbitros profieren un fallo en derecho, el procedimiento para emitirlo debe ser regulado por la ley. Además, considero que se encuentra de por medio la igualdad entre los sujetos que señalarían en cada caso un procedimiento.

De otra parte, debo recordar que la Corte ya ha delimitado el ámbito de competencia de los centros de arbitraje, en la medida que los tribunales de arbitramento no pueden fallar sobre cualquier materia (vgr. no pueden anular actos administrativos), ni disponer de las reglas procesales.

Para el suscrito magistrado es claro que la remisión a la ley está sujeta a los límites constitucionales, de manera que cuando el artículo 116 defiere al legislador la regulación del arbitramento no significa que se renuncie a las garantías constitucionales.

En este orden de ideas, debo afirmar que el debido proceso no es solo mantener unas etapas, oportunidades o términos sino que toca con cuestiones fundamentales como las de la publicidad, la verdadera defensa y el derecho a impugnar las decisiones.

Así mismo, en relación con este tema debo señalar que la Constitución Nacional es muy clara al establecer que por regla general la administración de justicia es una función del Estado y que sólo excepcionalmente y de manera temporal, los particulares pueden ejercer dicha función. En este sentido, lo único que establece la norma constitucional es que los fallos arbitrales pueden ser en derecho o equidad, que también deben enmarcarse en la ley. De igual modo, es de indicar que la disposición legal debe examinarse a la luz de la Constitución Nacional y no de leyes ordinarias.

Por último, debo agregar que el punto no es la ley, sino la Constitución, de la cual no se desprende que las reglas de arbitramento puedan ser dispuestas a voluntad de las partes. A este respecto debo observar que sacar unos litigios de la administración de justicia por el Estado y

asignarlos a particulares, no puede implicar sustraerse de la aplicación del procedimiento legal.

7. Artículo 7º. Salas de la Corte Suprema de Justicia

En el ordinal octavo del resuelve de este fallo se decide sobre el artículo 7 del proyecto de ley estatutaria en conocimiento:

> **"Octavo**: Declarar **EXEQUIBLE** el inciso primero del artículo 7º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", e **INEXEQUIBLE** el inciso segundo del mismo artículo.
>
> Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*fundamentales*" del inciso tercero del artículo 7º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo inciso, en el entendido de que la decisión de no selección adoptada al momento de decidir sobre la admisión del recurso de casación será motivada y tramitada conforme a las reglas y requisitos específicos que establezca la ley, y de que en ningún caso impide interponer la acción de tutela contra la sentencia objeto del recurso, la decisión de no selección o la decisión que resuelva definitivamente el recurso de casación."

En relación con este ordinal debo manifestar que si bien me encuentro de acuerdo con las decisiones adoptadas respecto del artículo 7º, me permito presentar una aclaración de voto respecto del contenido del artículo en cuestión.

7.1 Así las cosas, el suscrito magistrado considera necesario plantear algunas dudas acerca de que los magistrados puedan variar la competencia mediante una decisión administrativa. A este respecto, tengo que afirmar que las cláusulas de competencia no son una garantía para los funcionarios sino para los ciudadanos. Las reglas de juego relativas a la competencia de los funcionarios judiciales no se pueden variar por una decisión de la propia Corte y mucho menos determinar que una decisión se adopte por un número inferior de magistrados. En criterio de este magistrado, tales decisiones sólo las puede establecer el legislador, al igual que la asignación de competencia a salas de decisión.

7.2 Sobre este tema, considero necesario observar que la Constitución dispone que el número de magistrados de la Corte Suprema es plural e impar, lo cual debe ser precisado por la ley dentro de los límites de la Constitución Política. En criterio de este magistrado, los problemas no se pueden solucionar dejando a los magistrados para hacer lo que quieran y autorizarlos para establecer competencias *ad hoc*.

7.3 En este orden de ideas, me permito reiterar que las competencias no se pueden reasignar por reglamento y que la Sala Plena no es superior jerárquico de las demás salas. Así mismo, debo insistir en que la norma constitucional (art. 234 Superior) establece que la Corte Suprema se integrará por el numero impar de magistrados que señale la ley, la cual

también la dividirá en salas asignando los asuntos que compete a cada una, por lo que no puede hacerlo la propia corporación, como lo permitiría la norma.

7.4 Para el suscrito magistrado, este tema no es de ninguna manera de conveniencia ni puede hacerse un paralelo con la revisión eventual de los fallos de tutela que está consagrada en una norma de la Constitución Nacional. En mi opinión, por tratarse de un acción no puede haber discrecionalidad para decidir si se pronuncia o no sobre el ejercicio de un mecanismo de defensa de un derecho, cumplidos los requisitos establecidos en la ley.

En criterio de este magistrado, no se está en el plano del constituyente primario y que había que pronunciarse sobre otra disposición legal que no forma parte del proyecto que se examina. Es de indicar que existen unos criterios establecidos por el legislador en igualdad de condiciones para interponer el recurso y no se puede por el juez aplicarlos en unos casos y en otros no.

7.5 Así mismo, este magistrado advierte que la norma admite cualquier motivación para seleccionar o no las sentencias sobre las cuales se pronunciaría la Corte Suprema, por lo que no sería obligación decidir sobre ellas ni habría un derecho a ello. A mi juicio, esa atribución genera favoritismo, privilegios y problemas de igualdad para los ciudadanos, pues no hay unas reglas claras de cuándo procedería esa selección. Debo reiterar que la selección de fallos en materia de casación no se puede asimilar a la del tribunal constitucional.

7.6 De otra parte, en criterio del suscrito magistrado la discusión no es por la técnica de la casación, que hizo crisis, sino por la propuesta de que desde un comienzo se pueda decidir si los ciudadanos tienen derecho o no a un pronunciamiento, que tiene el riesgo de propiciar la aplicación de la justicia por propia mano. Debo señalar que una excepción como la de la eventual revisión de los fallos de tutela, que es una disposición constitucional, no se puede trasladar a todas las sentencias.

7.7 A lo ya anotado, este magistrado se permite adicionar la observación respecto de que la Corte Suprema de Justicia no es tribunal constitucional y como se ha reiterado, la facultad de la Corte Constitucional de seleccionar los fallos de tutela que serán revisados tiene origen constitucional.

En este punto del análisis se debe volver al tema de la competencia: la Corte Suprema no puede decidir si la ejerce o no por razones de interés general, pues incurriría en una omisión que genera responsabilidad (art. 6º C.P.).

Por tanto, para el suscrito magistrado surgen dudas acerca de que se pueda renunciar a la competencia de decidir sobre los recursos de casación que cumplan los requisitos. En mi opinión, este análisis no se puede sustraer de un contexto, pues la Corte Suprema siempre ha sostenido que la protección de los derechos fundamentales está en la casación, ya que esto le permite eludir la tutela y consecuentemente,

arrebatarle la competencia a la Corte Constitucional. Si bien es cierto que la Corte Suprema está obligada, como todo juez, a garantizar el goce efectivo de esos derechos, también es su deber no desconocerlos y en caso de hacerlo, el tribunal constitucional es el encargado de restablecerlos por la vía de la tutela.

En consecuencia, a juicio de este magistrado, agregar como causal para seleccionar las sentencias recurridas en casación, la protección de los derechos constitucionales constituye una falacia para sustraer de la revisión de la Corte Constitucional esos fallos, con el argumento de que ya se revisó lo atinente a la garantía de tales derechos. Estimo por tanto que contrario a lo que sostiene, la norma que se examina refleja esa posición en contra de la protección efectiva de los derechos fundamentales, cuya última instancia está en la Corte Constitucional.

7.8 En este orden de ideas, este magistrado debe reiterar que esta disposición busca ingresar por la puerta de atrás para sustraer los fallos de casación de la tutela. A este respecto es de observar que hoy en día, aún cuando se cumplan los requisitos para admitir el recurso, la Corte Suprema puede no fallar sobre el mismo, si decide no seleccionar la respectiva sentencia. Considero por tanto que la protección de los derechos fundamentales no puede ser una causal para rechazar el recurso de casación, como quiera que por el contrario, es una causal para admitirlo. Por tanto, en mi criterio resulta perverso, invocar los derechos fundamentales para dejar al ciudadano sin el recurso de casación y a discrecionalidad de unos magistrados.

Por consiguiente, esta norma agrega a los fines de la selección de las sentencias objeto de pronunciamiento de la Corte Suprema, además de la unificación de la jurisprudencia y el control de legalidad de los fallos, la "protección de los derechos fundamentales". Para este magistrado aceptar la validez de esa selección implica ampliar la casación a todos los aspectos del fallo, incluida la protección de los derechos fundamentales e inclusive, la investigación penal de los congresistas, de modo que se podría decidir discrecionalmente lo que investigaría. A juicio de este magistrado, aceptar esta posibilidad implicaría ir por el despeñadero.

7.9 En relación con la expresión *fundamentales* contenida en el inciso tercero del artículo 7º, coincido con este fallo en la declaratoria de inexequibilidad de esta expresión, así como respecto de la declaratoria de exequibilidad del resto del inciso en el entendido de que la decisión de no selección adoptada al momento de decidir sobre la admisión del recurso de casación será motivada y tramitada conforme a las reglas y requisitos específicos que establezca la ley, y de que en ningún caso impide interponer la acción de tutela contra la sentencia objeto del recurso, la decisión de no selección o la decisión que resuelva definitivamente el recurso de casación.

7.10 Por último, me permito presentar una aclaración de voto, en el sentido de que considero que todos los actos jurídicos se deben motivar, que es el supuesto del control de racionalidad dentro de un estado constitucional de derecho. Por tanto, a mi juicio, constituye una

concepción equivocada no exigir la justificación de la selección del recurso de casación, pues equivaldría a un acto del monarca que no se motiva, lo cual contraría los presupuestos normativos y principios del estado constitucional de derecho.

8. Artículo 8º. Integración de la jurisdicción ordinaria

El ordinal noveno del presente fallo se pronuncia en relación con el artículo 8 del proyecto de ley estatutaria bajo estudio:

> **"Noveno:** Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones "*previa concertación con la Corte Suprema de Justicia*", del inciso primero del artículo 8º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo inciso, en el entendido de que estas atribuciones le corresponden exclusivamente al Consejo Superior de la Judicatura. Declarar **EXEQUIBLE** el resto del mismo artículo."

En relación con este ordinal, el suscrito magistrado se permite aclarar su voto, por cuanto si bien me encuentro de acuerdo con la decisión adoptada respecto del artículo 8 del proyecto de ley estatutaria, considero necesario realizar algunas observaciones respecto de esta norma.

8.1 En este sentido, el suscrito magistrado considera que en realidad lo que existe en materia de administración de justicia es la desconcentración, por lo que debo expresar mi acuerdo con la sentencia en este punto. Así mismo, debo señalar que la referencia a "única audiencia" no es "única instancia". Por tanto, este magistrado debe manifestar que en este tema me encuentro de acuerdo con este fallo.

8.2 De otra parte, considero que el punto central radica en la autonomía del Consejo Superior de la Judicatura para administrar la rama judicial. Así las cosas, este magistrado observa que no se entiende por qué sólo la Corte Suprema de Justicia puede ser la que opine en el tema y no las otras corporaciones judiciales que integran la Comisión Interinstitucional. En criterio de este magistrado los despachos judiciales no pueden ser hechos a la medida de la Corte Suprema y se debe evitar a toda costa que se instaure el clientelismo judicial.

A juicio de este magistrado, tanto la concertación como la determinación de las características, denominación y número de juzgados de la jurisdicción ordinaria es competencia exclusiva del Consejo Superior de la Judicatura, por lo que resultaría inconstitucional que dependiera ahora de la Corte Suprema. Así mismo, este magistrado debe señalar que la ley estatutaria es para toda la rama judicial y no sólo para la Corte Suprema de Justicia.

Debo señalar que si de lo que se trata es de informarse sobre las necesidades en materia de juzgados, habría que consultar a los ciudadanos que son los usuarios de la justicia. Como es sabido, una cosa

es escuchar y otra concertar. Sobre este tema, debo observar que concertar implica convenir dos voluntades, que en esta materia resulta inconstitucional, pues mientras no haya acuerdo no se podría actuar. Debo reiterar también que hay mecanismos institucionales para que se escuche a las corporaciones en todos los temas que le interesan a la rama judicial.

8.3 Finalmente, el suscrito magistrado debe insistir en que el punto central aquí es la autonomía de la rama judicial y el problema la escasez de recursos. Debo observar a este respecto que desde 1992 no se han creado más jueces en la jurisdicción ordinaria y por el contrario lo que se ha hecho es suprimir juzgados.

9. Artículos 9 y 10. Creación de salas de decisión en la Corte Suprema y el Consejo de Estado

En el ordinal décimo de la decisión de esta Corte se decide declarar exequible el artículo 9º del proyecto de ley estatutaria de que trata este proceso:

> **Décimo**: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 9º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".

De otra parte, en el ordinal primero de esta sentencia se decide en relación con el artículo 10º del proyecto de ley estatutaria lo siguiente:

> **Décimo primero**: Declarar **INEXEQUIBLE** el parágrafo primero del artículo 10º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo artículo.

En relación con estas decisiones me permito salvar parcialmente mi voto, particularmente en relación con el inciso séptimo del artículo 10º que en mi concepto es inconstitucional, y aclaro mi voto en lo restante de lo decidido respecto de estos artículos como me permito exponer a continuación:

9.1 Acerca de los artículos 9º y 10º que tratan de la creación de salas de decisión en la Corte Suprema y el Consejo de Estado, para el suscrito magistrado es claro que este tema ya fue definido por la jurisprudencia constitucional de esta Corte. Así, la solución es que se expida una ley estatutaria que cree esas salas.

En este orden de ideas y respecto del ordinal del artículo 9º, el suscrito magistrado se permite aclarar su voto, expresando en este punto su acuerdo con la sentencia, no obstante lo anterior, me permito realizar algunas consideraciones sobre el tema de que trata la norma en cuestión.

En este sentido, debo afirmar que la norma constitucional –art. 236 Superior- es clara y conforme a lo que establece, no puede ser la propia

Corporación la que cree salas de decisión lo cual compete exclusivamente al legislador.

Este magistrado considera peligrosa la tesis que justificaría para poder funcionar asumir competencias implícitas propias de una monarquía absoluta, que ni el Congreso con fundamento en la cláusula general de competencia puede arrogarse competencias que no estén en la Constitución Nacional y en la ley. Debo advertir también que el Reglamento del Congreso es una ley.

A este respecto, debo manifestar que el Estado es uno solo y se compone de diferentes órganos que están para el servicio de los ciudadanos, así como que dos bases esenciales del Estado son la existencia de competencias expresas y limitadas. Por tanto, considero que el peligro de las cláusulas implícitas de competencia vale para todos los órganos del poder, que no pueden establecer lo que necesitan para actuar, lo cual llevaría a acumular competencias en contra de las libertades de los ciudadanos.

Sobre este tema, es de advertir que el Código Contencioso Administrativo es el que regula las materias de competencia de esta jurisdicción, al que se agrega la Ley Estatutaria 270 de 1996, la Ley 446 de 1998 y la Ley 5 de 1992. Es de señalar también que aunque está bien querer ayudar al Consejo de Estado a superar situaciones de congestión, ello debe hacerse estrictamente dentro de los límites constitucionales y dentro de la ley. En criterio de este magistrado, el ciudadano tiene derecho a saber de antemano quién los juzga.

Por consiguiente, manifiesto mi acuerdo respecto de la declaratoria de exequibilidad del artículo 9º en estudio.

9.2 De otra parte, y en relación con el artículo 10º, debo observar que se encuentra de por medio el principio de juez natural y que siempre se ha afirmando que lo importante es la especialidad.

En criterio de este magistrado, la sentencia C-162/01 es muy clara sobre este tema al señalar que la creación de las salas de decisión de que trata los artículos bajo estudio, se encuentra reservada a la ley estatutaria. Además, que no existen jerarquías entre las salas. Además de la sentencia C-162/01, se encuentra el fallo de esta Corte sobre la ley estatutaria de la administración de justicia, la sentencia C-037/96, que reitera que tal creación de salas es competencia del legislador y no puede la Sala Plena despojar a las salas de su competencia.

De otra parte, considero que en este caso no se puede constitucionalizar el Decreto 1382 de 2000, el cual no puede ser fundamento para avalar estas normas que son claramente inconstitucionales.

Bajo esa perspectiva, este magistrado considera que las normas bajo estudio son inconstitucionales, por cuanto el tema de que tratan tiene reserva de ley y de ley estatutaria.

10. Artículo 11. Revisión eventual de las acciones populares y de grupo. Casación administrativa

En el ordinal duodécimo de esta sentencia se decide:

> **<u>Décimo segundo</u>**: Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones "*de oficio o", "de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o", "o Subsecciones, con sujeción a los criterios que establezca el reglamento de la Corporación", "asegurar la protección de los derechos constitucionales fundamentales o ejercer control de legalidad respecto de los fallos correspondientes. Al efectuar la revisión se decidirá sin las limitaciones propias de los recursos."* del inciso1° del artículo 11 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo inciso en el entendido de que es una competencia adicional y que en ningún caso impide interponer la acción de tutela contra la sentencia objeto de revisión, la decisión de no selección o la decisión que resuelva definitivamente la revisión.
>
> Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso 2° del artículo 11 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".
>
> Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión *"durante la presentación y trámite de la insistencia también continuarán suspendidos los efectos de la respectiva providencia. La decisión que se adopte en relación con la respectiva insistencia tampoco requerirá motivación"*, del inciso 3° del artículo 11 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo inciso.
>
> Declarar **EXEQUIBLE** el parágrafo primero del artículo 11 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", en el entendido de que se trata de una competencia adicional del Consejo de Estado, de que la eventual revisión es contra sentencias o providencias que pongan fin a un proceso, proferidas por los tribunales administrativos, para unificar la jurisprudencia, y de que no impide la interposición de la acción de tutela.
>
> Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*el Consejo de Estado también podrá actuar como Corte de Casación Administrativa*.", del parágrafo segundo del artículo 11 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo parágrafo.

En relación con esta decisión me permito salvar mi voto, ya que en opinión del suscrito magistrado el mecanismo de revisión eventual de las acciones populares y de grupo es inconstitucional. En este sentido considero que aparte de que son acciones constitucionales de diferente categoría, la revisión relativa a la protección de derechos fundamentales corresponde a la Corte Constitucional. En mi criterio, además de que la Constitución Política no lo prevé, la no selección implicará que el ciudadano se quedará en que no se fallará su acción. Por tanto para este magistrado el sustento de la validez de la eventual revisión sigue siendo muy débil.

Al respecto, considero que aunque al Consejo de Estado le corresponde interpretar la ley que regula las acciones populares y de grupo, por la vía del control de constitucionalidad, la Corte Constitucional puede examinarla y así se convierte en órgano de cierre por el control de la ley, como parte de su misión.

En concepto del suscrito magistrado, el artículo 11 sobre revisión eventual de acciones populares presenta el problema de que con el establecimiento de la revisión eventual de estas acciones constitucionales se genera un problema de igualdad, además de que tales acciones se debilitan con la revisión eventual y la suspensión de los fallos por el Consejo de Estado.

A mi juicio, con la última propuesta hecha en Sala Plena se complican más las cosas, pues si el Consejo puede escoger los fallos también puede ser tribunal de casación contencioso administrativo. No obstante, considero que el problema aquí es otro, pues a través de esa revisión eventual se termina aplicando una justicia "a dedo", sin ninguna motivación.

Así mismo, debo afirmar que la unificación de jurisprudencia en materia de derechos fundamentales le compete a la Corte Constitucional. En este sentido y para entender el problema que con esta disposición se presenta, hay que conocer el curso de la historia de nuestro derecho constitucional, que lo único original que tiene de mostrar es el sistema de control de constitucionalidad, que combina sistemas de otros países al constituir una mezcla tanto de control concentrado y control difuso, como de control abstracto y control concreto.

A este respecto, debo recordar que en un primer momento hubo una reacción de los juristas de todos los partidos contra la ley 153 de 1887 que le otorgaba prelación a la ley. Cuando terminó la dictadura de Reyes, una asamblea constituyente estableció el control por la vía de la acción pública de inconstitucionalidad y la excepción de inconstitucionalidad (Acto Legislativo 3 de 1910) contra leyes y decretos. Igualmente, es de recordar que hasta 1945, la Corte Suprema de Justicia tuvo el control de constitucionalidad de todas las leyes y decretos –como también lo concibió Kelsen-, cuando se asignó al Consejo de Estado el control de éstos. Hoy, la defensa de la supremacía de la Constitución está en cabeza de la Corte Constitucional, pero no se puede por ello afirmar que el Consejo de Estado no pueda tener el control de constitucionalidad de los

decretos o revisar los fallos de acciones constitucionales de las que conoce la jurisdicción contencioso administrativa.

Por tanto, debo reiterar que la preocupación de este magistrado es válida respecto a cuál sería la función del Consejo de Estado y si tendría la misma lógica de la revisión eventual de los fallos de tutela. Así mismo, debo resaltar que la acción de nulidad también es una acción ciudadana en defensa de la Constitución Nacional.

Para el suscrito magistrado, en el análisis de constitucionalidad y resolución respecto de este artículo 11, se deben tener en cuenta los parámetros generales de competencia previstos por el constituyente en cabeza del Consejo de Estado, a los cuales el legislador le puede agregar competencias adicionales, como ocurre en este caso, con el objeto de unificar jurisprudencia, lo cual no contradice la Constitución Política. Igualmente, considero que se debe tener sumo cuidado en no quitarle al Consejo de Estado ninguna de sus competencias. Por ello, en mi criterio, si no se podía construir algo coherente –que no constituya una especie de "Frankenstein jurídico"- era mejor declarar inexequible el artículo, con fundamento en todos los problemas que se indicaron no sólo por el suscrito sino también por parte de todos los magistrados.

11. Artículo 13. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso administrativa

En el ordinal décimo cuarto se decide respecto del artículo 13 del proyecto de ley estatutaria:

> **"Décimo cuarto**: Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso segundo del artículo 13 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo artículo."

En relación con este ordinal manifiesto mi salvamento de voto parcial, en razón a que a mi juicio el artículo 13 en mención es inexequible en su totalidad.

Así las cosas, en relación con esta norma, el suscrito magistrado se permite expresar algunas preocupaciones, entre otras, que el control de la conciliación –cada vez más frecuente- sea solo eventual. Adicionalmente, debo manifestar que me inquieta que la solicitud del Ministerio Público sea un requisito de procedibilidad. Adicionalmente, debo manifestar mi duda acerca de que se pueda conciliar en relación con la legalidad. A este respecto, debo recordar que en el tema laboral la conciliación no puede ser requisito previo de acceso a la administración de justicia, razón por la cual me preocupa que esta Corte ya haya avalado la constitucionalidad de la conciliación en materia contencioso administrativa.

Para el suscrito magistrado en todos los casos la conciliación requiere de la aprobación del juez. Hoy en día, es cierto que la conciliación extrajudicial se realiza ante el agente del Ministerio Público, pero

igualmente la judicial no queda ejecutoriada hasta que se reafirme si se pide revisión.

De otra parte, debo agregar que independientemente del título que se le dé, lo cierto es que la conciliación se hace por las partes, de ahí que requiera de una homologación, pues es el juez el que le da fuerza a lo que las partes han acordado. Al margen de lo que haya sido la intención del legislador, lo cierto es que la norma permite dos interpretaciones, bien que ahora el control de la conciliación no es obligatorio o que es algo adicional, pero en este caso no se entendería como norma de descongestión.

En este orden de ideas, considero que no se supera del todo la dificultad de que pueda interpretarse esta norma como un control no obligatorio de la conciliación extrajudicial. Así, este magistrado observa el riesgo de que no pueda revisarse una conciliación ya aprobada que tenga problemas de ilegalidad o atente contra intereses públicos, pues de acuerdo con la norma la revisión sería eventual. De este modo, el juez no podría hacer nada si no lo solicita el Ministerio Público, lo cual constituye un retroceso.

12. Artículo 14. Poderes del juez

En el ordinal décimo quinto de este fallo se decide declarar exequible el artículo 14 del proyecto de ley estatutaria *sub examine*:

> **Décimo quinto**: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 14 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".

Respecto de este ordinal me permito salvar mi voto, por cuanto considero que el artículo 14 relativo a los poderes del juez, es inconstitucional, por cuanto en opinión de este magistrado los jueces no pueden sancionar a las partes porque utilicen los recursos debidos en defensa de sus derechos.

A este respecto debo señalar que aunque hay conductas reprochables, como la obstrucción de la actividad probatoria y la falta de colaboración con la administración de justicia, el juez tiene la misión institucional de resolver los conflictos entre verdades parciales. Así, es de indicar que cada parte defiende posiciones por las que no se les puede sancionar. Debo manifestar que si bien es cierto que el juez es quien dirige el proceso, otorgarle facultad para sancionar a las partes por utilizar los mecanismos que le otorga la ley constituye un exceso. Además debo observar que existen problemas de ambigüedad en algunas de las causales.

Sobre el tema en discusión, este magistrado considera que existen dificultades de ampliar el ámbito de la ley estatutaria. Así mismo, este magistrado tampoco apoyaría una norma que agravara los problemas que plantea la que se analiza y que ha llevado a la protesta de los particulares

y de los abogados, pues con fundamento en ella, los jueces prácticamente han hecho nugatorio el derecho de defensa.

Finalmente, me permito manifestar que las inquietudes que se formularon en su momento en discusión y debate en Sala Plena demuestran que la norma tiene dificultades y reconfirman mi posición. En mi criterio, las propuestas de condicionamiento crean más dificultades. Por ello, este magistrado insiste en que se trata de recursos y mecanismos legales y que no se puede sancionar con base en elementos subjetivos.

13. Artículo 15. Plan Nacional de Descongestión

En el ordinal décimo sexto de esta sentencia se adopta la siguiente decisión:

> **Décimo sexto**: Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones "*por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado*", "*y el Ministerio del Interior y de Justicia*", contenidas en el inciso primero; "*con salvedad de dictar sentencia*", del literal B; "*administrativas*", del literal E; "*y bajo un régimen especial de abogados*", del literal F, del artículo 15 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo artículo.

En relación con este ordinal me permito aclarar mi voto, ya que si bien en lo que se refiere al literal a) del artículo 15 de la reforma a la ley estatutaria de la justicia, debo manifestar que me encuentro de acuerdo con los argumentos expuestos en la sentencia a favor de la exequibilidad, a juicio de este magistrado se debió subrayar que esa distribución de los asuntos debe hacerse de acuerdo con criterios objetivos.

De otra parte, en opinión del suscrito magistrado esta norma envía el mensaje de que la justicia siempre tiene que estar congestionada, pues sólo así se justifica que haya un plan nacional de descongestión, cuando lo que ordena la Constitución Nacional es que la justicia tiene que ser pronta. La descongestión solo puede ser una situación transitoria y no puede haber un plan de atraso permanente. Es de observar que el informe global del país solo lo tiene el Consejo Superior de la Judicatura, así como los indicadores de eficiencia. Aunque considero que debe oírse a la rama, la decisión es del Consejo Superior.

Por ello, considero que la exequibilidad de este artículo se podría haber condicionado en el sentido de que siempre se debe respetar la autonomía del juez de conocimiento. A juicio de este magistrado no se le puede quitar el proceso al juez que puede desplazarse si lo considera conveniente. En este sentido, considero que la comisión afecta la inmediación.

14. Artículo 16. Orden y prelación de asuntos

En el ordinal décimo séptimo de esta sentencia se toma la siguiente decisión:

> **<u>Décimo séptimo</u>:** Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones *"en cualquiera de los despachos o corporaciones de sus respectivas jurisdicciones"* del inciso primero, y *"en todas las instancias y recursos",* del inciso segundo del artículo 16 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo artículo, en el entendido de que el Procurador General de la Nación también podrá elevar la solicitud de trámite preferente a cualquier autoridad judicial, y ésta decidirá en el marco de su autonomía e independencia judicial.

Respecto de esta decisión me permito manifestar mi salvamento de voto respecto de lo decido frente a la expresión *"seguridad nacional"* que hace parte del artículo 16 del proyecto de ley examinado, por cuanto considero que dicha expresión es inconstitucional.

En relación con el artículo 16 de esta ley bajo revisión, la presente sentencia encuentra entonces que la norma adolece de una inexequibilidad parcial, pues autoriza a las corporaciones a inmiscuirse en asuntos de otros despachos, para darles prelación, con lo cual desconoce su autonomía y se presta para desigualdades en el derecho a un debido proceso sin dilaciones injustificadas, posición con la cual el suscrito magistrado concuerda.

Al respecto, este magistrado debe señalar que la regla general que establece la Ley 446 de 1998, es que los procesos se deben tramitar en un orden estricto. Por eso, en principio comparto la sentencia, además, porque cada quien debe asumir la responsabilidad por esa alteración que sólo puede referirse a los asuntos bajo su competencia. Sin embargo, debo observar que puede prestarse para subjetivismos, sin criterios para determinar cuál asunto debe tener prelación.

De otra parte, a juicio del suscrito magistrado la norma adolece de algunos problemas de ambigüedad relativas a algunas de las causales que justifican la alteración del orden de los procesos, por parte de las corporaciones judiciales. Así, es de indicar que por su amplitud, permiten que esta decisión se pueda tomar con base en cualquiera de los supuestos. Por tanto, este magistrado propuso en su momento que se restringieran al máximo, con el señalamiento de criterios objetivos y se condicionara la solicitud del Procurador a que se acepte por la autoridad o corporación correspondiente o como lo propuso otro magistrado "dentro del respeto de su autonomía".

Finalmente, el suscrito magistrado manifiesta su discrepancia en relación con "las razones de seguridad nacional" que no veo de dónde surgen. Así también, discrepo de la Ley 446 de 1998, que aduce la "importancia jurídica", que también es subjetiva.

15. Artículo 18. Comisión a magistrados auxiliares

El ordinal décimo noveno de esta sentencia falla en relación con el artículo 18 del proyecto de ley bajo estudio:

> **<u>Décimo noveno</u>:** Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*y para dirigir las diligencias de conciliación que cursan en los respectivos despachos*", contenida en el artículo 18 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo artículo, en el entendido de que también comprende a los magistrados auxiliares de la Corte Constitucional y que las facultades allí consagradas se circunscriben al ámbito de la comisión para la práctica de la prueba.

Frente a esta decisión debo manifestar mi salvamento parcial de voto**,** por cuanto a mi juicio, la expresión declarada inexequible no viola norma alguna de la Constitución Nacional.

En este orden de ideas y en relación con el artículo 18 que trata sobre la comisión a magistrados afiliares para la práctica de pruebas, la adopción de decisiones de trámite o sustanciación, resolución de los recursos contra éstas, y para dirigir las audiencias de conciliación, debo anotar en primer término, que éste tipo de funciones entrañan una función jurisdiccional, y que si bien me encuentro en principio de acuerdo con la posibilidad de otorgar este tipo de comisiones a los magistrados auxiliares, considero que en todo caso debe mediar la autorización correspondiente.

Así, en concepto de este magistrado, la comisión para la práctica de pruebas es válida, pero sin embargo debo manifestar mi preocupación respecto de comisionar la adopción de decisiones relacionadas con asuntos de trámite o sustanciación que son de carácter jurisdiccional.

Al final, coincido con el criterio mayoritario de los magistrados de esta Corte en relación con que la comisión a los magistrados auxiliares para practicar pruebas y adoptar decisiones relacionadas con las mismas no quebranta la Constitución y contribuye a descongestionar los despachos.

De otra parte, me aparto del criterio mayoritario de esta Corte relativo a la inconstitucionalidad de la comisión a los magistrados auxiliares de la dirección de las audiencias de conciliación, ya que considero que por las mismas razones anotadas en relación con las comisiones a las cuales se hizo mención anteriormente, no resulta inconstitucional la comisión para tal fin.

16. Artículos 19 y 20

El ordinal vigésimo de este fallo declara exequibles los artículos 19 y 20 del proyecto de ley estatutaria bajo estudio:

> **<u>Vigésimo</u>:** Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 19 y 20 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".

En relación con esta decisión me permito aclarar mi voto respecto de la declaración de exequibilidad del artículo 20, realizando para ello una observación, en cuanto considero que se debió precisar en la parte motiva

y considerativa de esta providencia, que cuando desaparezca el Banco Agrario no quiere ello significar que no se pueda contratar con otra entidad en la que se realicen los depósitos judiciales.

17. Artículo 21. Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia

En el ordinal vigésimo primero de este fallo de constitucionalidad se decide:

> **Vigésimo primero:** Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*con personería jurídica*" del artículo 21 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*", y **EXEQUIBLE** el resto del mismo artículo.

Respecto con la decisión respecto del artículo 21 referente al fondo para la modernización, descongestión y bienestar de la administración de justicia, el suscrito magistrado se permite salvar su voto, ya que considero que la inexequibilidad parcial de la expresión *"personería jurídica"* no subsana la ausencia de definición de la naturaleza de ese Fondo, ni la falta de una estructura, de conformidad con el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Nacional.

Igualmente, me permito señalar algunas consideraciones que compartimos con otros magistrados, relativas en primer lugar, a que la contratación de ese encargo debe someterse a las reglas de los contratos estatales; y en segundo lugar, a que de conformidad con el artículo 256-5, esos recursos debe administrarlos la Sala Administrativa, precisión que a mi juicio debería haberse hecho en la parte resolutiva con un condicionamiento o en la parte motiva de esta sentencia.

18. Artículo 22. Aplicación gradual de las políticas judiciales

En el ordinal vigésimo segundo de esta sentencia se declara exequible el artículo 22 del proyecto de ley estatutaria bajo estudio:

> **Vigésimo segundo:** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 22 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".

Respecto de la decisión adoptada frente al artículo 22, el cual trata sobre la aplicación gradual de las políticas judiciales, el suscrito magistrado se aparta parcialmente de la decisión de declarar exequible el parágrafo de este precepto, por cuanto se desconoce la autonomía de la rama judicial en materia de implantación de las políticas judiciales, al sujetarlas a la disponibilidad presupuestal señalada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo definido por el Gobierno Nacional.

19. Artículo 23. Perención en procesos ejecutivos. Competencia en materia laboral

En el ordinal vigésimo tercero de esta sentencia se decide respecto del artículo 23 del proyecto de ley estatutaria que se estudia lo siguiente:

> **Vigésimo tercero:** Declarar **INEXEQUIBLE** el literal b) del artículo 23 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*" y **EXEQUIBLE** el resto del mismo artículo.

En relación con el artículo 23 sobre perención en procesos ejecutivos y competencia en materia laboral, este magistrado se permite manifestar que coincide con la declaratoria de inexequibilidad del literal b) de esta disposición, en razón a que se recorta el derecho de acceso a la administración de justicia y los derechos de los trabajadores que pierden la opción de presentar la demanda en el lugar donde haya sido prestado el servicio o en el lugar del domicilio del demandado.

De otra parte, considero que no es clara la incidencia que esta disposición pueda tener en la descongestión judicial y si algún efecto útil llegara a tener, resultaría contrario a la Constitución Nacional, al sacrificar el acceso a la justicia de la parte más débil en la relación laboral, razones que en su momento compartimos todos los magistrados.

Así mismo, respecto del restablecimiento de la perención de los procesos, el suscrito magistrado no advierte inconstitucionalidad alguna.

No obstante lo anterior, me permito aclarar mi voto, por cuanto considero que se debe precisar que en este caso no se trataba de una norma de naturaleza estatutaria, de modo que puede ser regulada mediante ley ordinaria.

20. Artículo 24. Comisión de Proceso Oral y Justicia Pronta

El ordinal vigésimo cuarto de esta sentencia declara exequible el artículo 24 de la ley estatutaria que se analiza:

> **Vigésimo cuarto:** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 24 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "*por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".

En punto a esta declaración, el suscrito magistrado se permite aclarar su voto, ya que si bien no encuentro problemas de constitucionalidad en la disposición contenida en el artículo 24 del proyecto de ley estatutaria en cuestión, considero necesario realizar algunas observaciones en relación con el tema del mecanismo de elección de los representantes de la academia y de la sociedad civil a la Comisión del Proceso Oral y Justicia Pronta.

En este orden de ideas, me permito llamar la atención sobre la presencia en esta comisión de la Corte Constitucional. Por tanto, debo manifestar mis dudas respecto de la participación de esta Corporación en dicha Comisión y de si el presidente podría delegar la misma en cualquiera de los magistrados. De otra parte, me permito poner de presente las

dificultades que puede acarrear para la Corte Constitucional el asumir posiciones sobre las medidas que se adopten en la Comisión en mención, la cual por lo demás está presidida por el Ministro del Interior y de Justicia.

Finalmente, este magistrado advierte que la norma no dice nada acerca del mecanismo de designación de los representantes de la academia y de la sociedad civil en la comisión en mención. En mi criterio, la Corte Constitucional debería abstenerse de participar en la discusión y toma de decisiones en asuntos contenciosos que después estarán bajo su control.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, salvo y aclaro mi voto a la presente sentencia.

Fecha *ut supra*.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Magistrado

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-713/08

PROYECTO DE REFORMA A LA LEY ESTATUTARIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Plantea un problema para la Rama Judicial derivado de la falta de presupuesto para su desarrollo (Salvamento parcial de voto)

GASTO PUBLICO-Disposición que prevé partida gradual en el presupuesto para desarrollar oralidad de los procesos y la descongestión judicial carece de claridad y certeza (Salvamento parcial de voto)

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Gratuidad (Salvamento parcial de voto)/**ARANCEL JUDICIAL-**Cobro promueve los mecanismos alternativos de solución de controversias y desestimula las soluciones por vía judicial (Salvamento parcial de voto)/**ARANCEL JUDICIAL-**Excepcionalidad en su cobro (Salvamento parcial de voto)

El arancel judicial estipulado en el proyecto de ley estatutaria de administración de justicia, desconoce que uno de los fines esenciales del Estado consiste en solucionar pacíficamente las diferencias que se susciten entre los ciudadanos o entre éstos y aquél, y aunque se restrinja a unos determinados procesos, tiende a desestimular acudir a los jueces para solucionar los conflictos y a que se promuevan mecanismos alternativos de solución de controversias, no menos costosos.

ARANCEL JUDICIAL-Características de recurso parafiscal (Salvamento parcial de voto)

PROYECTO DE REFORMA A LA LEY ESTATUTARIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Inexequibilidad parcial de norma que adscribía al Consejo de Estado la revisión eventual de acciones populares y de grupo termino por desnaturalizar recursos judiciales (Salvamento parcial de voto)

El proyecto de reforma a la ley estatutaria, entre otras, creaba un mecanismo a cargo del Consejo de Estado, mediante el cual éste llevaba a cabo una revisión eventual de fallos proferidos por los Tribunales Administrativos en materia de acciones populares o de grupo, fijaban como finalidades de la revisión eventual, las de: (i) unificar jurisprudencia; (ii) asegurar la protección de derechos fundamentales; y (iii) ejercer el control de legalidad sobre los respectivos fallos, y precisaba algunos aspectos procesales, tales como: (i) la legitimación para solicitar la revisión eventual (de oficio, a petición de parte o del Ministerio Público); (ii) el carácter motivado de la decisión; (iii) el término de tres (3) meses para decidir acerca de la selección del proceso; y (iv) la insistencia frente a la decisión de no selección; pero la declaratoria de inexequibilidad de buena parte de la regulación,

reduciendo el mecanismo de revisión eventual a: i) Procedencia sólo para unificar jurisprudencia; ii) las decisiones que se tomen en relación con su procedencia deben ser motivadas; iii) durante el trámite de la eventual revisión, las sentencias se deben cumplir; y iv) Solamente pueden solicitarlo las partes o el Ministerio Público. Así pues, la técnica de las declaratorias parciales de inexequibilidad en materia de diseño de recursos judiciales conduce, en la práctica, a desnaturalizarlos por completo, pues a través del control previo de constitucionalidad sobre los proyectos de ley estatutaria de administración de justicia, el juez constitucional terminó por crear un mecanismo judicial completamente extraño al analizado a lo largo del debate congresional.

CONSEJO DE ESTADO COMO CORTE DE CASACION ADMINISTRATIVA-Competencia del legislador estatutario (Salvamento parcial de voto)/**CONSEJO DE ESTADO COMO CORTE DE CASACION ADMINISTRATIVA-**Propósitos (Salvamento parcial de voto)

El proyecto de reforma a la ley estatutaria de administración de justicia establecía la posibilidad de que el Consejo de Estado actuara como corte de casación administrativa, pero en el fallo se sostuvo que al legislador le está vedado acordarle dichas facultades de Corte de Casación. Sin embargo, a mi juicio, el carácter abierto de la Constitución le permite al legislador precisar o adicionar las competencias del Consejo de Estado, sin llegar a desnaturalizar su carácter de "Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo", por lo que otorgarle al Consejo de Estado la facultad de casar sentencias, en los términos de la ley, de manera alguna rompe con su carácter de órgano de cierre de la jurisdicción administrativa, permitiéndole lograr unificar la jurisprudencia y hacer más coherente el sistema de fuentes del derecho.

POTESTAD SANCIONATORIA DEL JUEZ-Sujeta a principios de legalidad y debido proceso (Salvamento parcial de voto)/**FACULTAD SANCIONATORIA DEL JUEZ-**Descripción típica de algunos comportamientos sancionables desconocen principio de tipicidad de faltas disciplinarias (Salvamento parcial de voto)

La Corte ha sostenido que en materia sancionatoria, el principio de legalidad, del cual forman parte los principios de tipicidad, proporcionalidad y lesividad, es un elemento estructural del derecho fundamental al debido proceso y, a su vez constituye un principio rector del derecho sancionador penal y administrativo, y que a partir del citado principio, no es posible adelantar válidamente un proceso penal, disciplinario o de naturaleza sancionadora si el precepto -praeceptum legis- y su correspondiente consecuencia jurídica -sanctio legis- no se encuentran previamente definidos en la ley. Así, para que un comportamiento jurídicamente reprochable se considere ajustado al principio de tipicidad y, por tanto, al debido proceso, se requiere que su

texto sea "preciso", lo cual significa que en él se incluya y determine con detalle, tanto la conducta como el castigo a imponer, de manera tal que no se presente duda sobre cuál es el hecho generador de reproche y cuál su respectiva sanción. En el caso concreto la descripción típica de los comportamientos en los cuales pueden incurrir las partes en el proceso, sus representantes o abogados, sancionables por parte del juez del caso con una multa de dos a cinco salarios mínimos mensuales, se utilizan expresiones que no cumple con las exigencias constitucionales en materia de tipicidad de las faltas disciplinarias, desconociéndose el principio de tipicidad de las faltas disciplinarias, y permitiendo un indebido uso de tales facultades legales por parte del juez.

Referencia: expediente P.E.030

Revisión previa del proyecto de ley estatutaria No. 023/06 Senado y No. 286/07 Cámara, "*Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*".

Magistrada Ponente:
CLARA INES VARGAS HERNANDEZ.

Con el acostumbrado respeto, paso a exponer las razones por las cuales no compartí algunas decisiones adoptadas por la Sala Plena en sentencia C- 713 de 2008, mediante la cual se adelantó el examen previo de constitucionalidad al proyecto de reforma a la ley estatutaria de administración de justicia.

1. **Autorización al Gobierno Nacional para incluir en el presupuesto de rentas y gastos una partida equivalente hasta el 0.5% del Producto Interno Bruto, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, para desarrollar la oralidad en todos los procesos judiciales que determine la ley.**

En relación con el parágrafo transitorio del artículo 4º del Proyecto de Ley Estatutaria, estimo que la norma carecía de la necesaria claridad por cuanto no existía certeza acerca de qué sectores cobijaba (administración de justicia, fiscalía, órganos de control), así como tampoco sobre si la autorización de una partida presupuestal destinada a desarrollar la oralidad en los procesos "*hasta*" el 0.5 del PIB "*de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gastos*", significaba que podía ser mínima e inclusive del 0.0%.

Al respecto, conviene precisar que el proyecto original no contenía esta disposición, la cual fue introducida en el primer debate en el Senado sin señalar un porcentaje determinado. En el segundo debate fue aprobado el parágrafo transitorio con la exigencia mínima del 0.5% del PIB para desarrollar gradualmente la oralidad y ejecutar los planes de descongestión y finalmente en segundo debate de la plenaria de la Cámara se agregó la expresión "hasta".

De allí que, la norma legal podría ser entendida como una meta a alcanzar de manera gradual, pero lo cierto es que podría ser inferior, por cuanto la disposición no es clara. Así mismo, se plantea la dificultad de incluir una norma referente a partidas presupuestales en una ley estatutaria.

Estimo igualmente que existe una preocupación porque en la práctica, en un régimen de equilibrio de poderes, el Ejecutivo lidere proyectos de modernización de la justicia sin presupuesto para ello. De hecho, de un total de 1.6% del PIB del presupuesto para la administración de justicia, una buena parte se va para la Fiscalía General de la Nación y el resto para la Rama Judicial, de modo que el 0.5% que se destinaría para la implementación de la oralidad tendría que ser repartido entre todos.

En realidad, el Gobierno afirma que cumplió con promover la expedición de la ley y la Rama Judicial se encuentra con un problema de deslegitimación al no poder desarrollarla por falta de presupuesto. De allí que, a mi juicio, la gradualidad no puede depender de una determinación del Gobierno, ni crear expectativas que terminan por no llevarse a cabo por la escasez de recursos.

Así las cosas, considero que la expresión "*hasta*", del parágrafo transitorio del artículo 4º del Proyecto de Ley Estatutaria de Administración de Justicia, debía ser entendida no como una meta u objetivo a alcanzar, tal y como lo entendió la mayoría, sino como un mero referente, pudiendo ser superado, a efectos de lograr los cometidos de descongestión e implementación de la oralidad en los procesos judiciales.

2. Posibilidad de cobrar aranceles judiciales.

En lo que concierne al cobro de aranceles judiciales estimo que, más allá de la discusión acerca de la naturaleza jurídica del gravamen, la disposición planteaba una reflexión de fondo respecto del papel que debe cumplir la administración de justicia en un Estado Social de Derecho. En efecto, tradicionalmente se ha aceptado, en los términos del Código de Procedimiento Civil, que las partes en un proceso deben asumir determinados costos como son, entre otros, las notificaciones, las copias, las publicaciones y las costas. Por el contrario, el arancel judicial estipulado en el proyecto de ley estatutaria de administración de justicia,

entendido como un impuesto, desconoce que uno de los fines esenciales del Estado consiste en solucionar pacíficamente las diferencias que se susciten entre los ciudadanos o entre éstos y aquél.

En este orden de ideas, se observa una tendencia a desestimular acudir a los jueces para solucionar los conflictos y a que crezca cada vez más el espacio que se sustrae de la administración de justicia –procesos de máxima cuantía- derivando hacia mecanismos alternativos de solución de controversias, no menos costosos. Así, aunque el artículo se restrinja a unos determinados procesos, en la práctica conduce a que se tenga que pagar sobre lo que reciba al final de un proceso judicial, lo que evidentemente desestimula acudir a la justicia sobre todo por la duración de los aquéllos. Con la definición del arancel se acepta que esto es válido desde el punto de vista sustancial. Sin embargo, considero que la justicia tiene que ser gratuita, salvo asuntos muy puntuales.

3. Mecanismo de revisión eventual, por parte del Consejo de Estado, de providencias adoptadas en acciones populares y de grupo.

Conviene comenzar por recordar qué temas originalmente estaban regulados por el artículo 11 del proyecto de ley estatutaria.

Así pues, en primer lugar, se creaba un mecanismo, a cargo del Consejo de Estado, mediante el cual éste llevaba a cabo una *revisión eventual* de fallos proferidos por los Tribunales Administrativos, fueran de archivo o de terminación del proceso, en materia de acciones populares o de grupo. Se facultaba igualmente al legislador para ampliar esas materias en relación con "*procesos originados en el ejercicio de otras acciones cuyo conocimiento corresponda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo*". De igual manera, se autorizaba para este caso al Congreso, a regular todo lo referente a la procedencia y trámite de la eventual revisión y a la posibilidad de que concurriera con otros recursos.

En segundo lugar, se fijaban las finalidades del mecanismo de la revisión eventual en cabeza del Consejo de Estado, cuales eran: (i) unificar jurisprudencia; (ii) asegurar la protección de derechos fundamentales; y (iii) ejercer el control de legalidad sobre los respectivos fallos.

En tercer lugar, se precisaban algunos aspectos procesales, tales como (i) la legitimación para solicitar la revisión eventual (de oficio, a petición de parte o del Ministerio Público); (ii) el carácter motivado de la decisión; (iii) el término de tres (3) meses para decidir acerca de la selección del proceso; y (iv) la insistencia frente a la decisión de no selección.

Finalmente, en el proyecto de ley estatutaria se establecía que el Consejo de Estado "*también podrá actuar como Corte de Casación Administrativa*".

Ahora bien, la lógica de la sentencia, mediante la cual se declaró inexequible buena parte de la regulación del mecanismo de revisión eventual de sentencias en cabeza del Consejo de Estado fue la siguiente.

Se afirma, en primer término que, con base en el artículo 237.1 Superior, el Consejo de Estado es el "*Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo*", encontrándose facultado el legislador para otorgarle, competencia para llevar a cabo una revisión eventual de las sentencias proferidas por sus inferiores jerárquicos. En tal sentido, se encontró que era constitucional el diseño estatutario de un mecanismo de revisión eventual concebido sólo para los fallos proferidos por los Tribunales Administrativos, excluyéndose aquellos de los jueces administrativos, ya que estos últimos están sometidos al precedente vertical.

De igual manera, se consideró en el fallo que la materia regulada, es decir, la revisión eventual a cargo del Consejo de Estado, no tenía reserva de ley estatutaria, por lo que el Congreso podía "*introducir los ajustes o modificaciones que estime convenientes a los aspectos aquí regulados*".

Así mismo, se estimó que los fines señalados para la procedencia de la *revisión eventual*, guardaban una estrecha conexión con aquellos previstos para la casación en la justicia ordinaria. De allí que la Corte afirmara que debía analizar si el legislador estatutario podía otorgarle al Consejo de Estado facultades propias de una "*Corte de Casación Administrativa*".

Continuando con esta misma línea argumentativa, la Corte afirmó que, con base en el artículo 237.1, el legislador podía otorgarle al Consejo funciones de "*Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo*" pero no de "*Corte de Casación*", constatación que, como veremos, determinaría el sentido del fallo de constitucionalidad.

En efecto, según la opinión de la mayoría de integrantes de la Sala Plena de la Corte Constitucional, el Congreso no podía "*desnaturalizar*" la casación; en otros términos, que la función de ejercer como "*tribunal de casación*" había sido asignada únicamente por la Constitución a la Corte Suprema de Justicia y no al Consejo de Estado.

Más adelante, a manera de síntesis, la Corte precisó que, si bien era válida la función eventual de revisión otorgada al Consejo de Estado para unificar jurisprudencia, aquélla no lo es para (i) asegurar la protección de derechos fundamentales ni (ii) ejercer un control de legalidad, por cuanto estas dos últimas funciones son propias de una Corte de Casación, que no lo es el Consejo de Estado. En consecuencia la Corte declaró inexequible la expresión *"asegurar la protección de los derechos constitucionales fundamentales o ejercer control de legalidad respecto de los fallos correspondientes",* del artículo 11 del proyecto de ley estatutaria.

Cabe asimismo señalar que la Corte indicó que la acción de tutela procedía contra (i) la sentencia objeto de revisión; (ii) la decisión de no seleccionar; (iii) la decisión final adoptada. Que igualmente, la decisión de no motivar la decisión de no seleccionar, violaba la Constitución, por cuanto no se podía asimilar con las facultades de la Corte Constitucional.

Finalmente, la Corte consideró que violaban la Constitución, disposiciones que apuntaban a (i) reconocer al Consejo de Estado como Corte de Casación, y (ii) suspendían los efectos del fallo de acción popular durante el trámite de la eventual revisión.

Paso ahora a explicar las razones jurídicas que me llevaron a salvar el voto en relación con el artículo 11 del proyecto de ley estatutaria.

3.1. La técnica de las inexequibilidades parciales, en materia de recursos judiciales, termina por desnaturalizarlos.

La lógica implícita que gobierna toda la sentencia, es la siguiente: dado que el Consejo de Estado no es un Tribunal de Casación ni tampoco se asemeja a la Corte, si bien el legislador puede idear un mecanismo procesal de *revisión eventual* de fallos de acciones de grupo y populares proferidos por los Tribunales Administrativos, le está vedado (i) trasladar automáticamente todas las causales de procedencia de la casación al mecanismo de revisión automática; y (ii) que este último sea diseñado "*a imagen y semejanza*" de la revisión de tutelas, es decir, inmotivada y discrecional.

En pocas palabras, al legislador estatutario le está vedado tratar de convertir al Consejo de Estado (*Tribunal Supremo de lo Contencioso)*, en un Tribunal de Casación (*Corte Suprema de Justicia*) o en la Corte Constitucional, vía mecanismo de selección discrecional de fallos de acciones populares o de grupo.

Así las cosas, en los términos del fallo, el mecanismo de revisión eventual quedó reducido, en la práctica, a lo siguiente:

a. Procede únicamente para unificar jurisprudencia.

b. Todas las decisiones que se tomen en relación con su procedencia deben ser motivadas.

c. Durante el trámite de la eventual revisión, las sentencias se deben cumplir.

d. Solamente pueden solicitarlo las partes o el Ministerio Público.

Como se puede observar, a simple vista, acudir a la técnica de las declaratorias parciales de inexequibilidad en materia de diseño de recursos judiciales conduce, en la práctica, a desnaturalizarlos por

completo. En efecto, a mi juicio, la lógica del control previo de constitucionalidad sobre los proyectos de ley estatutaria de administración de justicia no armoniza con la figura de las sentencias interpretativas por cuanto, como se puede apreciar en el presente caso, el juez constitucional termina por crear un mecanismo judicial completamente extraño al analizado a lo largo del debate congresional.

3.2. El legislador estatutario contaba con la facultad para convertir al Consejo de Estado en una Corte de Casación Administrativa.

En el fallo se sostiene que al legislador le está vedado acordarle al Consejo de Estado facultades de Corte de Casación. Para ello acude, principalmente, a argumentos de carácter histórico.

A mi juicio, por el contrario, al ser la Constitución un texto de carácter abierto, el legislador puede precisar o adicionar las competencias del Consejo de Estado, sin llegar a desnaturalizar su carácter de "*Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo*", en los términos del artículo 237 Superior. En efecto, otorgarle al Consejo de Estado la facultad de casar sentencias, en los términos de la ley, de manera alguna rompe con su carácter de órgano de cierre de la jurisdicción administrativa. Todo lo contrario. Mediante los fallos de casación se logra unificar la jurisprudencia y hacer más coherente el sistema de fuentes del derecho.

4. Poderes del juez.

En lo que concierne a los poderes del juez, salvé parcialmente el voto en relación con los numerales 2 y 5 del artículo 14 del Proyecto de Ley Estatutaria de Administración de Justicia, cuyo texto es el siguiente:

> "**Artículo 60A**. Poderes del juez. Además de los casos previstos en los artículos anteriores, el Juez podrá sancionar con multa de dos a cinco salarios mínimos mensuales, a las partes del proceso, o a sus representantes o abogados, en los siguientes eventos:
>
> 1. Cuando a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad.
>
> 2. Cuando se utilice el proceso, incidente, trámite especial que haya sustituido a este o recurso, para fines claramente ilegales
>
> 3. Cuando se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas o injustificadamente no suministren oportunamente la información o los documentos que estén en su poder y les fueren requeridos en inspección judicial, o mediante oficio.
>
> 4. Cuando injustificadamente no presten debida colaboración en la práctica de las pruebas y diligencias

5. Cuando adopten una conducta procesal tendiente a dilatar el proceso o por cualquier medio se entorpezca el desarrollo normal del proceso.

Ahora bien, en materia sancionatoria, la Corte ha sostenido que el principio de legalidad, del cual forman parte los principios de tipicidad, proporcionalidad y lesividad, es un elemento estructural del derecho fundamental al debido proceso y, a su vez constituye un principio rector del derecho sancionador penal y administrativo[363].

Ha precisado la Corte en innumerables fallos, que dicho principio "comporta una de las conquistas más significativas del constitucionalismo democrático, en cuanto actúa a la manera de una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos, permitiéndoles conocer con anticipación las conductas reprochables y las sanciones que le son aplicables. A partir del citado principio, no es posible adelantar válidamente un proceso penal, disciplinario o de naturaleza sancionadora si el precepto -*praeceptum legis*- y su correspondiente consecuencia jurídica -*sanctio legis*- no se encuentran previamente definidos en la ley[364].

En tal sentido, el principio de legalidad aparece consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, al señalar éste que *"nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa…"*; premisa de la cual ha inferido la jurisprudencia[365] que su finalidad no se concreta únicamente en predeterminar las conductas consideradas como reprochables y las sanciones en las que incurra quien las desconozca.

Así pues, como parte integral del principio de legalidad se encuentra el principio de tipicidad o taxatividad, en virtud del cual, "*el legislador no solo esta obligado a describir las conductas que califica como hechos punibles o infracciones disciplinarias, sino además a hacerlo de forma completa, clara e inequívoca, de manera que permita a sus destinatarios tener certidumbre o certeza sobre los comportamientos ilícitos, es decir, de saber con exactitud hasta donde llega la protección jurídica de sus propios actos o actuaciones*"[366].

Así, para que un comportamiento jurídicamente reprochable se considere ajustado al principio de tipicidad y, por tanto, al debido proceso, se requiere que su texto sea ***"preciso"***, lo cual significa que en él se incluya y determine con detalle, tanto la conducta como el castigo a imponer, de

---

363 Ver sentencias C-417 de 1993, C-280 de 1995 y C-310 de 1997, entre otras.

364 Sentencia C-796 de 2004.

365 Ver las sentencias C-597 de 1996, C-827 de 2001 y C-796 de 2004.

366 Sentencia C-796 de 2004.

manera tal que no se presente duda sobre cuál es el hecho generador de reproche y cuál su respectiva sanción. Ha precisado la Corte que "*cuando ello no ocurre así, la norma en cuestión viola la Carta, bien sea porque no determine claramente la conducta reprochada, o porque no define claramente cuál es la sanción que debe imponerse o los criterios que claramente permiten su determinación*"[367].

Pues bien, en el caso concreto estimo que la descripción típica de los comportamientos en los cuales pueden incurrir las partes en el proceso, sus representantes o abogados, sancionables por parte del juez del caso con una multa de dos a cinco salarios mínimos mensuales, cuando quiera que éstos (i) utilicen el proceso, incidente, trámite especial que haya sustituido a este o recurso, para fines claramente ilegales, o (ii) cuando adopten una conducta procesal tendiente a dilatar el proceso o por cualquier medio se entorpezca el desarrollo normal del proceso, no cumple con las exigencias constitucionales en materia de tipicidad de las faltas disciplinarias. En efecto, no se precisa en qué consiste realmente emplear un proceso para fines "*claramente ilegales*", como tampoco qué se quiso decir con entorpecer el desarrollo normal de un proceso o dilatarlo. En otras palabras, a mi juicio, el empleo de tales expresiones conduce a desconocer el principio de tipicidad de las faltas disciplinarias, y en consecuencia, permite un indebido uso de tales facultades legales por parte del juez del caso.

A manera de conclusión, estimé necesario salvar mi voto, y adelantar algunas precisiones, sobre algunos aspectos fundamentales de la reforma a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, como son la posibilidad de cobrar aranceles judiciales, el mecanismo de revisión eventual, por parte del Consejo de Estado, de las providencias adoptadas en acciones populares y de grupo, al igual que algunos poderes sancionatorio de los jueces.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

---

367 Sentencia C-653 de 2001.