Sentencia C-028/11

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Debate legal sin relevancia constitucional

El actor no plantea verdaderos cargos de constitucionalidad, derivados de una contradicción entre una norma de carácter legal y la Constitución, sino la aparente contradicción que existe entre una norma contenida en una ley ordinaria y una disposición contenida en una ley estatutaria que fija la competencia de los jueces administrativos, los tribunales administrativos y el Consejo de Estado.

Referencia: expediente D-8143

Accionante: Oscar Conde Ortiz

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 134B, numeral 6 del C.C.A., adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998

Magistrada Ponente:

María Victoria Calle Correa

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de enero de dos mil once (2011).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Oscar Conde Ortiz, demandó el artículo 134B, numeral 6 del C.C.A., adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998, por considerar que vulnera los artículos 2º, 29, 31, 90, 121, 150-23, 152, 228 y 229 de la Constitución.

Mediante Auto de trece (13) de julio de dos mil diez (2010), la demanda de la referencia fue admitida.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

I. NORMAS DEMANDADAS.

El texto de las expresiones demandadas, el cual aparece resaltado, es el siguiente:

DECRETO 1º DE 1984

(enero 2)

Diario Oficial No. 36.439 del 10 de enero de 1984

Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió

el artículo 11 de la Ley 58 de 1982 y oída la Comisión

Asesora creada por el artículo 12 de la misma Ley,

DECRETA:

CAPITULO III.

COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS

ARTICULO 134-B. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.

Artículo adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998. Los Jueces Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

6. De los de reparación directa cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

(...)

I. LA DEMANDA.

El actor considera que el numeral 6 del artículo 134B del Código Contencioso Administrativo, tal y como fue modificado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998, que establece que los jueces administrativos conocen en primera instancia de los procesos de reparación directa cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales, vulnera los artículos 2º, 29, 31, 90, 121, 150.23, 152, 228 y 229 de la Carta, por cuanto entra en contradicción con el artículo 73 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, Ley 270 de 1996, que asigna a los Tribunales Administrativos y al Consejo de Estado una competencia privativa para conocer de los procesos de reparación directa en los cuales el

título jurídico de imputación sea el error jurisdiccional, la privación injusta de la libertad y el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, independientemente de su cuantía.

En consecuencia solicita se declare la inexecutable del numeral 6º del artículo 134B del CCA o, subsidiariamente, que se declare su executable condicionada “en el entendido de que no son de competencia de los jueces administrativos los procesos de reparación directa derivados de la responsabilidad por hechos de la administración de justicia por error jurisdiccional (artículo 66, Ley 270 de 1996), privación injusta de la libertad (artículo 68, Ley 270 de 1996) y defectuoso funcionamiento de la administración de justicia (artículo 69, Ley 270 de 1996), en caso de que la cuantía no excede de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.”

Para sustentar su acusación, el ciudadano expone que la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia - Ley 270 de 1996, en su artículo 73, reserva la competencia para tramitar y decidir las acciones de reparación directa y de repetición, específicamente, al Consejo de Estado y a los tribunales administrativos, pues dice, la referida Ley:

“[a]rtículo 73. Competencia. De las acciones de reparación directa y de repetición de que tratan los artículos anteriores, conocerá de modo privativo la jurisdicción contencioso-administrativa conforme al procedimiento ordinario y de acuerdo con las reglas comunes de distribución de competencia entre el Consejo de Estado y los tribunales administrativos”.

Afirma que la Ley Estatutaria de Administración de Justicia se ocupó de regular de manera expresa la competencia para conocer y decidir las acciones de reparación directa “derivadas del error jurisdiccional, de la privación injusta de la libertad y del defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia”, y sostiene que “únicamente el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos” son competentes para ello, lo cual desde su punto de vista “significa que de dicha competencia fueron excluidos los jueces administrativos del circuito cuyo funcionamiento y existencia como parte integral de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo fue contemplada también de manera expresa a lo largo de los artículos 11-3, 42 y 197 de la misma Ley Estatutaria”.

Por eso considera que el artículo 134B, numeral 6º, viola lo dispuesto en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, porque les atribuye a los jueces contencioso administrativos “el conocimiento en primera instancia de los procesos de reparación directa cuya cuantía no exceda los quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales”, sin estipular por su parte que está excluida de esa competencia lo que atañe a los asuntos relacionados con responsabilidad del Estado por las actuaciones de sus funcionarios y empleados judiciales que se puedan catalogar como error jurisdiccional, privación injusta de la libertad y defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.

Después de esgrimir los anteriores argumentos, el accionante cita extensamente el Auto del nueve (09) de septiembre de 2008, radicado número 11001032600020080000900, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (MP. Mauricio Fajardo Gómez), mediante la cual dicha Corporación resolvió la antinomia que se presentaba entre lo dispuesto por el artículo 134B del Código Contencioso Administrativo y lo preceptuado por el artículo 73 de la Ley 270 de 1996 -Estatutaria de la Administración de Justicia, por considerar

que esa es la interpretación acorde con la Constitución.

Según el accionante, el Consejo de Estado le otorgó primacía al artículo 73 de la Ley 270 de 1996, y asumió que “el conocimiento de los procesos de reparación directa instaurados con invocación de los diversos títulos jurídicos de imputación previstos en la referida Ley estatutaria de la Administración de Justicia corresponde, en primera instancia, a los Tribunales Administrativos, incluyendo aquellos cuya cuantía sea inferior a la suma equivalente a los 500 SMLMV”. Según la citada providencia judicial,

“De la disposición legal transcrita (art. 73 de la Ley 270 de 1996) se derivan dos presupuestos básicos: primero, que cuando se pretenda la declaración de responsabilidad del Estado por razón de los perjuicios ocasionados por la Administración de Justicia, por expreso mandato legal, la procedente será la acción de reparación directa y, segundo, que el conocimiento de dicha acción se atribuye al Consejo de Estado y a los tribunales administrativos, Corporaciones que deberán tramitarla con sujeción a las reglas comunes de distribución de competencia. (...)

(...)

Según tales directrices, para conocer de las acciones de reparación directa derivadas del error jurisdiccional, de la privación injusta de la libertad y del defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia, serán competentes, únicamente, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos, lo cual significa que de dicha competencia fueron excluidos los jueces administrativos del círculo cuyo funcionamiento y existencia como parte integral de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo fue contemplada también de manera expresa a lo largo de los artículos 11-3, 42 y 197 de esa misma ley estatutaria. (...)

Ahora bien, en la medida en que pudiera sostenerse que aunque la existencia y el funcionamiento de los juzgados administrativos del círculo estaban previstos en la propia Ley 270, pero que a ellos no se hubiere hecho referencia en el transcrito artículo 73 simplemente porque para la época de expedición de la referida Ley Estatutaria no habían entrado a operar de manera efectiva, pero que a partir del 1º de agosto de 1996, fecha en la cual iniciaron formalmente sus actividades, dichos juzgados administrativos del círculo habrían quedado facultados para conocer de esas específicas acciones, de conformidad con las reglas comunes de distribución de competencias a las cuales alude el citado artículo 73, se impone destacar que dicho razonamiento no consulta, en modo alguno, la intención real del legislador y se aparta, por tanto, del sentido de la norma legal en cita. (...)

(...)

El análisis histórico-legislativo que se deja expuesto permite evidenciar con claridad que la intención del legislador fue la de excluir a los jueces administrativos del circuito del conocimiento de las acciones de reparación directa derivadas de los hechos de la Administración de Justicia, dado que si bien el proyecto original presentado por el Gobierno Nacional contemplaba que esas acciones pudieran ser de conocimientos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de acuerdo con las reglas comunes de distribución de competencia “entre los distintos organismos que la conforman” -con lo cual estarían comprendidos, necesariamente, los jueces administrativos del circuito -, lo cierto es que

después de la presentación del informe elaborado por la Subcomisión correspondiente al interior de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, la cual se creó específicamente para estudiar el pliego de modificaciones presentado por la Comisión de ponentes al Proyecto de ley No. 58 de 1994 Senado, el artículo pertinente fue modificado y después aprobado en primer debate en las sesiones conjuntas entre las Comisiones Constitucionales Primeras de Senado y Cámara, en el sentido de determinar que, aún cuando la distribución de competencias se realizaría de acuerdo con las reglas comunes, ésta solo se radicaría en los Tribunales Administrativos y en el Consejo de Estado.” (...)

(...)

Por vía de hipótesis podría inferirse, del aparte transcrito, que el juez constitucional habría supeditado el ejercicio de las acciones de reparación directa por los hechos de la Administración de Justicia, a la expedición de una ley ordinaria que se ocupare de definir con precisión cuáles son los órganos competentes y cuál el procedimiento pertinente, de tal manera que sin la expedición de dicha norma legal resultaría imposible tramitar proceso alguno relacionado con esas materias, conclusión que en modo alguno podría considerarse de recibo, en primer lugar porque ese sentido no es el que realmente corresponde al pronunciamiento aludido y, en segundo lugar, porque ese entendimiento limitaría la efectividad de la garantía constitucional consagrada en el artículo 90 de la Carta Política en cuanto privaría por completo a todas las personas de la posibilidad de acceder a la administración de justicia para exigir que el Estado responda patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. (...)

“Precisamente para evitar que se conculquen tanto la referida garantía constitucional que recoge el citado artículo 90 de la Carta como el derecho fundamental de acceder a la Administración de Justicia (artículo 229 CP) y, por el contrario, con miras a garantizar la efectividad de los mismos y sin perjuicio de que en el futuro el legislador expida una ley específica que regule lo concerniente a la responsabilidad del Estado por los hechos de la Administración de Justicia y a los mecanismos y procedimientos para hacerla efectiva, de manera imperativa se ha debido acudir a las leyes ordinarias que se encuentran vigentes y que han efectuado el reparto de competencias entre los órganos que integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con el propósito de procurar una aplicación de las mismas en armonía con las directrices consignadas en el tantas veces mencionado artículo 73 de la Ley 270. (...)

(...)

“Al tenor de lo dispuesto por las normas generales en materia de competencia, cuando se pretenda demandar al Estado en ejercicio de la acción de reparación directa por hechos derivados de la actividad realizada por la Administración de Justicia, no existe la menor hesitación en el sentido de que los Tribunales Administrativos deben conocer, en primera instancia, de aquellos asuntos cuya cuantía fuere superior a 500 smImv, como quiera que así lo establece, con toda claridad, el antecitado numeral 6 del artículo 132 del CCA; sin embargo, tratándose de aquellos eventos en los cuales la cuantía del proceso resulte igual o inferior a esa cifra, la cuestión no resulta para nada sencilla, toda vez que las normas

atributivas de competencia a los Tribunales Administrativos –artículos 131 y 132 del CCA –no prevén de forma expresa este grupo de supuestos, frente a los cuales resulta posible, por tanto, plantear dos alternativas hermenéuticas diversas:

“A) Que los tribunales administrativos sean llamados a conocer de este segundo tipo de asuntos (...) en única instancia, entendimiento que, ciertamente conduciría a atribuirle efecto útil a las previsiones contenidas en los artículos 73 de la Ley 720 y 132 del CCA y a interpretar armónicamente las disposiciones aplicables a este tipo de casos, con el propósito de identificar la competencia de las diversas instancias en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con base en el siguiente razonamiento: (i) el primero de los mencionados precepto excluye a los jueces administrativos de la posibilidad de conocer de acciones de reparación directa en las cuales se invoque alguno de los títulos jurídicos de imputación consagrados en los artículos 65 y siguientes de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y le atribuye la correspondiente competencia a los Tribunales Administrativos y al Consejo de Estado –con lo cual torna inaplicable el numeral 6 del artículo 134B del CCA, por virtud del cual los jueces administrativos conocen en primera instancia de los procesos de reparación directa cuando la cuantía no exceda 500 smlmv -; (ii) el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, precepto que establece cuáles son los asuntos de los cuales conoce el Consejo de Estado en única instancia, no le atribuye competencia para tramitar de esa manera proceso alguno de reparación directa; (iii) adiciónese a lo dicho que resulta razonable colegir que es a los Tribunales Administrativos a los cuales concierne conocer de procesos de reparación directa por error judicial, detención injusta o defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia cuya cuantía no supere los 500 smlmv y que dicho conocimiento debe avocarse en única instancia toda vez que el artículo 132 no incluyó este tipo de negocios en el listado de aquellos que deben tramitarse en primera instancia. (...)

(...)

“B) Comoquiera que el artículo 131 del CCA no incluye de forma expresa a los procesos de reparación directa en los cuales se deprecia la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial, detención injusta o defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia, dentro del conjunto de asuntos de los cuales conocen los Tribunales Administrativos en única instancia –y, según se explicó antes, tampoco lo hace el artículo 128 ibídem -, forzoso resulta concluir que el Legislador no ha expedido una norma que, en esta materia exceptúe la aplicabilidad de la regla general contenida en el artículo 31 constitucional; en consecuencia, es dicha regla general la que debe prevalecer y, por tanto, de los procesos en cuestión también deben conocer los Tribunales Administrativos en primera instancia.

“Ahora bien, dado que en relación con las acciones de reparación directa que se promuevan por error judicial, por privación injusta de la libertad y por defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia ha quedado claramente establecido que su conocimiento corresponde, de modo privativo, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo pero únicamente a través de los tribunales administrativos y el Consejo de Estado, esto es sin que esa clase de procesos puedan tramitarse ante los jueces administrativos del circuito y dado que resulta indispensable armonizar las directrices de la Ley Estatutaria con las normas del

CCA que se han ocupado de efectuar la asignación detallada de las competencias, todo con el propósito de dilucidar a cuál de las Corporaciones mencionadas corresponde conocer de los procesos aludidos cuando la cuantía de los mismos resulte inferior a 500 smlmv, se impone desatar la cuestión a la luz del principio constitucional general de la doble instancia, el cual a su vez, se erige en un derecho para las partes que concurren a los procesos judiciales respecto de las diversas acciones atribuidas a dicha Jurisdicción, por lo cual resulta evidente que las excepciones a la referida regla general -constituidas por los procesos de única instancia -, en cuanto, además, comportan limitaciones a los derechos de las partes, naturalmente deben interpretarse de manera restrictiva.

“Es por ello que esta Sala, al acoger la segunda alternativa hermenéutica que se ha dejado expuesta y, por consiguiente, con apoyo tanto en la mencionada regla general que contiene el artículo 31 de la Constitución Política como en las directrices expresamente adoptadas por el artículo 73 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia corresponde, en primera instancia, a los Tribunales Administrativos, incluyendo aquellos cuya cuantía sea inferior a la suma equivalente a los 500 smlmv.”

I. INTERVENCIONES

1. Del Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia intervino en el proceso mediante apoderada judicial solicita a la Corte un fallo inhibitorio por ausencia de un cargo de inconstitucionalidad real.

Para la apoderada del Ministerio, el demandante más que plantear un juicio de constitucionalidad contra la norma cuestionada, señala un problema de interpretación normativa entre lo que establece la norma acusada y el artículo 73 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, asunto que se refiere a la aplicación de las normas por parte del operador jurídico y no a una contradicción entre la norma acusada y la Carta Política.

Afirma que el demandante se limita a enumerar las normas constitucionales que él considera violadas, sin efectuar la más mínima confrontación entre dichas normas superiores y el contenido normativo objeto de demanda, y luego solo cita el texto del Auto del Consejo de Estado en el que dicha corporación resolvió un problema de interpretación sobre la distribución de competencias de los tribunales administrativos en materia de acciones de reparación directa por error jurisdiccional, privación injusta de la libertad y defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.

Según la interviniente, la demanda no cumple ninguno de los requisitos señalados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional (C-1052 de 2001), “en la medida en que el actor no expone argumento alguno que permita contrastar la norma acusada con elemento material alguno de las disposiciones superiores enunciadas por él como vulneradas, y por el contrario, el reproche que hace de dicha disposición es meramente legal, contrastando la norma acusada con otra norma de carácter legal y con el alcance dado a tales normas legales por

parte del Consejo de Estado, todo lo cual, (...) impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de inconstitucionalidad.”

1. Del Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal, intervino en el proceso mediante concepto de uno de sus miembros, en el cual se solicita a la Corte Constitucional proferir un fallo inhibitorio.

Para el interviniente, la demanda no cumple cabalmente con el requisito relativo a la explicación del concepto de la violación, como quiera que más allá de señalar distintos preceptos constitucionales “no menciona y no desarrolla o explica el alcance o razón de la disconformidad entre ellas o algunas de ellas y el numeral 6º demandado, por lo cual carece del segundo de los elementos indispensables para la realización del examen solicitado. En ella encontramos, en cambio, el planteamiento de una contradicción entre un precepto de carácter legal –el numeral 6º acusado - y una norma de nivel legal estatutario como lo es el artículo 73 de la Ley 270 de 1996, es decir, que la demanda plantea una contradicción entre leyes, sin indicar siquiera la razón por la cual asume que, siendo la ley estatutaria referente de constitucionalidad de la ley, en la medida en que se halla incorporada al bloque de constitucionalidad, dicha contradicción trasciende en la violación de los artículos constitucionales que enuncia. Por tal omisión, la demanda carece por completo de mérito necesario para provocar el examen de constitucionalidad que solicita.”

Señala el interviniente que la demanda no es clara en la medida en que no expresa el argumento por el cual la norma cuestionada es contraria a la Constitución: Advierte que la demanda carece de certeza, porque en realidad busca un pronunciamiento de autoridad que confirme la posición del Consejo de Estado, y no establece un cargo de inconstitucionalidad. Indica que la demanda recae no sobre lo que establece la disposición acusada, sino sobre la aparente contradicción que existe entre dicha disposición y la ley estatutaria, pero sin establecer específicamente por qué ello sería contrario a la Constitución. Finalmente resalta que la demanda carece del elemento de suficiencia como quiera que no hay ningún esfuerzo argumentativo por parte del demandante encaminado a mostrar la contradicción entre el texto demandado y la Constitución.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, mediante concepto No. 5009 del 24 de agosto solicitó a la Corte Constitucional un fallo inhibitorio por ineptitud sustancial de la demanda con base en los siguientes argumentos.

Para el Procurador General de la Nación, el actor enlista como vulnerados los artículos 2º, 29, 31, 90, 121, 150-23, 152, 228 y 229 de la Constitución, que se refieren, entre otros temas, a los fines del Estado, al debido proceso en instancia judicial, a las facultades del legislador para expedir las leyes que regulan las funciones públicas y al acceso a la administración de

justicia, y aduce como único fundamento de su acusación algunos apartes de una providencia interlocutoria proferida el 9 de septiembre de 2008, por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En ésta la Sala se ocupa de un caso particular, en el cual es menester definir la autoridad judicial competente para conocer de las acciones de reparación directa cuando el título jurídico de imputación es alguno de los establecidos en la Ley 270 de 1996. La decisión de la Sala se funda en la aplicación de reglas de hermenéutica.

Para la Vista Fiscal, el demandante omite elaborar un juicio racional comparativo, siquiera elemental, del cual pueda surgir alguna sospecha, así sea mínima, de la existencia de una confrontación entre la norma que acusa y las disposiciones constitucionales que señala como vulneradas.

“El actor confunde un problema de validez, valga decir, un problema de constitucionalidad de la ley, con un problema hermenéutico, es decir, de interpretación de la ley. El conflicto planteado en la demanda es aparente, pues basta una adecuada interpretación de las normas involucradas para superar la dificultad, como pasa a verse.”

“En torno de la competencia para conocer la acción de reparación directa, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales, convergen de manera parcial dos leyes: una ordinaria, el Código Contencioso Administrativo tal y como fue adicionado por la Ley 446 de 1998, y otra estatutaria, la Ley 270 de 1996. La primera asigna la competencia en primera instancia a los jueces administrativos, sin hacer distinciones en cuanto al título jurídico de imputación. La segunda, en su artículo 73, asigna la competencia a los Tribunales Administrativos y al Consejo de Estado, de acuerdo con las reglas comunes de distribución de competencia, respecto de las acciones de reparación directa de que tratan los artículos anteriores.

“La Corte, en las Sentencias C-179 de 1994 y C-393 de 2000, dice que las leyes estatutarias pueden modificarse o derogarse por medio de otra ley de igual naturaleza, ceñida a la Constitución en su trámite y contenido, como lo autoriza el artículo 153 Superior. Las leyes ordinarias no pueden modificar o derogar lo establecido por leyes estatutarias, por lo cual es menester armonizar el mandato de ambas disposiciones.

“Dentro de este contexto, puede apreciarse que: (i) lo dispuesto en la ley ordinaria no puede interferir con lo establecido en la ley estatutaria, pues ésta no puede ser modificada o derogada sino por una norma de igual naturaleza; (ii) lo dispuesto en la ley estatutaria sobre competencia de los Tribunales Administrativos y del Consejo de Estado, para conocer de las acciones de reparación directa, lo es de manera privativa para las acciones cuyo título jurídico de imputación sea el error jurisdiccional (art. 66 y 67), la privación injusta de la libertad (art. 68) y el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia (art. 69), que son los tres títulos mencionados en dicha ley, y no para los demás títulos de imputación jurídica; y (iii) la competencia de los jueces administrativos, para conocer en primera instancia de los asuntos de reparación directa, cuya cuantía sea inferior a 500 salarios mínimos legales mensuales, es una competencia de carácter general de la cual se excluyen los asuntos cuyos títulos de imputación jurídica se hallan contenidos en la ley estatutaria.

“La inteligencia anterior de las normas no es novedosa, es la misma que hace la Sala Plena

de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el prolijo análisis contenido en la providencia aludida, según aparece en la cita contenida en la propia demanda, en los siguientes términos:

“Es por ello que esta Sala, al acoger la segunda alternativa hermenéutica que se ha dejado expuesta (...) arriba a la conclusión de que el conocimiento de los procesos de reparación directa instaurados con invocación de los diversos títulos jurídicos de imputación previstos en la referida Ley Estatutaria de la Administración de Justicia corresponde, en primera instancia, a los Tribunales Administrativos, incluyendo aquellos cuya cuantía sea inferior a la suma equivalente a los 500 SMLMV.”

“No sobra agregar en este caso que el principio de libre configuración normativa, permite al legislador regular estas materias procesales. La Corte, en la Sentencia C-925 de 1999, dice que el ejercicio de este principio es constitucional en tanto y en cuanto se ajuste a criterios de razonabilidad y de proporcionalidad. Son sus palabras:

“No obstante el amplio margen de discrecionalidad, esa potestad de configuración legislativa no es absoluta: encuentra su límite en los principios constitucionales que la ilustran y en la integridad de los derechos fundamentales cuyo núcleo esencial tiene el deber de garantizar y salvaguardar. Por eso, para conservar su legitimidad, las normas procedimentales que se expidan deben estar cimentadas en criterios de proporcionalidad y razonabilidad, pues sólo la coherencia y equilibrio del engranaje procesal permite la efectiva aplicación del concepto de justicia y, por contera, hace posible el amparo de los intereses en conflicto.”

“La norma acusada, al otorgar competencia en términos generales a los jueces administrativos, sin perjuicio de la competencia excepcional que se establece en la ley estatutaria, parece ser razonable y proporcional. En vista de que el actor no hace ningún comentario o siquiera alusión a estas materias, no aporta elemento de juicio alguno para pensar otra cosa. Además, la posibilidad de hacer una interpretación armónica entre la norma acusada y la ley estatutaria, permite apreciar que no existe un conflicto de validez que amerite ser estudiado en un juicio de constitucionalidad, sino apenas un problema hermenéutico que puede resolverse con una inteligencia ponderada y juiciosa de las normas, como en efecto lo hace la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.”

Con base en lo anterior, solicita a la Corte Constitucional declararse inhibida, por ineptitud sustancial de la demanda.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

1. Cuestión Preliminar: Ineptitud sustancial de la demanda para permitir un pronunciamiento

de fondo por parte de la Corte Constitucional

2.1. Antes de entrar a definir el problema jurídico, debe la Corte previamente examinar si tal como lo sostienen el Procurador General de la Nación y los intervinientes, la demanda carece de aptitud para permitir un pronunciamiento de fondo por no cumplir los requisitos de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia exigidos jurisprudencialmente para el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad.

2.2. Aun cuando toda demanda debe ser analizada a la luz del principio pro actione, dado el carácter público que la Constitución misma le atribuye, la Corte ha señalado que cuando se presenta una demanda, deben concurrir unas condiciones mínimas que permitan guiar la labor del juez constitucional y orientar, asimismo, el debate de los intervinientes en el proceso que pretende instarse. Es así que el Decreto 2067 de 1991, 'por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional', en su artículo 2º prescribe que la demanda debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial (num. 1); (ii) el señalamiento de las normas constitucionales infringidas (num. 2); (iii) las razones que sustentan la acusación, esto es, el por qué se estima que se violan los textos constitucionales (num. 3); (iv) si se acusa quebrantamiento del debido trámite legislativo, entonces debe señalarse cuál es el trámite que debió haberse observado (num. 4) y, (v) la razón por la cual la Corte es competente (num. 5).

De conformidad con la jurisprudencia constitucional el concepto de la violación se formula debidamente cuando (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas -lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados-; (iii) y se expresan las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución. Esas razones deben ser razones claras,¹ ciertas,² específicas,³ pertinentes⁴ y suficientes.⁵

En el caso concreto, el accionante cuestiona el numeral 6 del artículo 134B del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998, no por contradecir directamente la Constitución, aun cuando señala varias disposiciones constitucionales como violadas, sino porque, en su opinión, tal disposición supuestamente contradice el artículo 73 de la Ley 270 de 1996.

Tal como lo señalan los distintos intervinientes, el accionante no plantea en realidad una contradicción entre una norma de carácter legal y la Constitución, sino la aparente contradicción que existe entre una norma contenida en una ley ordinaria y una disposición contenida en una ley estatutaria que fijan la competencia de los jueces administrativos, de los tribunales administrativos y del Consejo de Estado. Sin embargo, el demandante no cuestiona el numeral 6 del artículo 134B del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998, por desconocer las reglas sobre trámite legislativo, al modificar una norma de carácter estatutario mediante una norma ordinaria. Al desarrollar las razones por las cuales cree que hay una vulneración de la Carta, el demandante solicita un fallo aditivo en el que se recoja la solución interpretativa dada por el Consejo de Estado al resolver la aparente contradicción que existe entre el artículo 73 de la Ley 270 de 1996 y el

numeral 6 del artículo 134B del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998. Al hacerlo, reconoce implícitamente que está ante una antinomia legal -la cual ya ha sido resuelta vía interpretación judicial por el Consejo de Estado, dando prelación a la norma contenida en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia - y no ante una contradicción entre la norma legal y la Constitución, que permita un fallo de fondo.

Por lo anterior, la Corte Constitucional se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del numeral 6 del artículo 134B del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998, por ineptitud sustancial de la demanda.

I. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del numeral 6 del artículo 134B del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998, por ineptitud sustancial de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Ausente con excusa

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 “La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa”. Ver sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

2 Que “sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”. Sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). También la Sentencia C-587 de 1995 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

3 “Las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada.” El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.” Sentencias C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). Ver, además las sentencias C-447 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero), C-898 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda

Espinosa).

4 “La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”⁴ a partir de una valoración parcial de sus efectos”. Sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). Véanse también las Sentencias C-504 de 1995 y C-587 de 1995 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), C-447 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero), C-100 de 2007 (MP. Álvaro Tafur Galvis).

5 “La suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”. Sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).