C-156-13

Sentencia C-156/13

FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA EN MATERIA DE DESCONGESTION JUDICIAL-Inexequibilidad de las expresiones “el ministerio de justicia y del derecho, o quien haga sus veces… y comisarios de familia”, contenidas en el numeral 4 del artículo 24 de la ley 1564 de 2012, que subrogó el articulo 199 de la ley 1450 de 2011

NORMA SOBRE FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA EN MATERIA DE DESCONGESTION JUDICIAL CONTENIDA EN LEY 1450 DE 2011-Subrogado por el artículo 24 de la ley 1564 de 2012

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

CODIGO GENERAL DEL PROCESO-Inclusión de disposiciones concernientes a autoridades administrativas investidas de competencias jurisdiccionales

SENTENCIA INHIBITORIA POR NORMA SUBROGADA-Jurisprudencia constitucional

CONTROL CONSTITUCIONAL DE NORMA SUBROGADA-Jurisprudencia constitucional/EFECTOS PROCEDIMENTALES DE SUBROGATORIA DE UNA NORMA-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación en demanda contra norma subrogada

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VIOLACION AL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Improcedencia para análisis de fondo

ATRIBUCION DE FACULTADES JURISDICCIONALES A AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Jurisprudencia constitucional/ATRIBUCION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Reglas jurisprudenciales/ATRIBUCION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Jurisprudencia constitucional sobre el alcance del artículo 116 de la Constitución Política

OTORGAMIENTO DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Debe ser claro, expreso, concreto y la designación del funcionario encargado de adelantar dicha atribución, debe ser específica

La Corte Constitucional reitera su línea en relación con la necesidad de que el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas sea claro, expreso y concreto; agregando que, en este contexto, la designación del funcionario encargado de adelantar la nueva atribución también debe ser específica, con el propósito de adelantar un juicio acerca de la si la función concedida tiene relación con la materia legalmente asignada a la entidad en materia administrativa y, al mismo tiempo, si en virtud de las funciones que ordinariamente desempeña, se garantizará la independencia en el servicio de la administración de justicia.

ATRIBUCION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Es

excepcional y precisa

ATRIBUCION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Aplicación del principio de excepcionalidad/PRINCIPIO DE EXCEPCIONALIDAD EN AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Atribución de facultades jurisdiccionales/PRINCIPIO DE EXCEPCIONALIDAD-Condiciones

De acuerdo con la jurisprudencia reiterada en esta oportunidad, la condición de excepcionalidad se cumple, en primer término, mediante la satisfacción de dos condiciones: la reserva de ley en la asignación de esas funciones (que puede ser satisfecha también mediante la promulgación de decretos con fuerza de ley), y la precisión en la regulación legislativa. La reserva de ley garantiza la excepcionalidad por un mecanismo de residualidad: dada la amplitud del universo de supuestos que corresponde definir a la jurisdicción, o que potencialmente pueden llegar a su conocimiento, y en virtud del principio de división de funciones entre las ramas del poder público, opera una regla de cierre según la cual todos los asuntos sobre los que no exista una excepción taxativamente consagrada en la Constitución o la Ley, serán de competencia de los jueces. Como ese universo de supuestos susceptibles de ser definidos judicialmente es particularmente amplio, esta primera condición cumple una función importante, que se puede sintetizar así: siempre que el Legislador prevea una atribución de competencias en materia jurisdiccional en cabeza de autoridades administrativas, se puede suponer que, residualmente, se mantendrá un conjunto muy amplio de materias de competencia exclusiva de los jueces. En otros términos, aquello que menciona la ley se torna en excepción porque, en oposición a ello -y a las competencias jurisdiccionales que el propio Constituyente asignó al Congreso de la República en los artículos 174 y 178 de la Carta-, todo lo demás se mantiene bajo la jurisdicción y competencia de los órganos estrictamente judiciales. Con todo, el Legislador podría, mediante la promulgación sucesiva de leyes con un ámbito excepcional de aplicación (en los términos planteados en el párrafo precedente), atribuir demasiadas funciones jurisdiccionales a la administración, asumiendo que siempre quedará un campo más amplio para los jueces. Esa situación, sin duda, debilitaría la administración de justicia como institución pues en lugar de destinar los esfuerzos estatales al fortalecimiento de la actividad judicial, el Estado la privaría progresivamente de funciones y desdibujaría el reparto general de competencias entre las ramas del poder público, de manera que el crecimiento paulatino de las excepciones genera cada vez más dudas sobre el respeto por el principio o condición de excepcionalidad del artículo 116 Superior. Genera una sospecha de inconstitucionalidad.

ATRIBUCION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Condición de precisión

La condición de “precisión” en la asignación de funciones jurisdiccionales a órganos administrativos enfrenta este problema, exigiendo al legislador un especial cuidado en la designación de los funcionarios (o los órganos), y la definición de las áreas en las que se desarrollará esa competencia excepcional. Esa precisión tiene como fin impedir que las competencias comprendan campos demasiado amplios de acción judicial, en virtud del uso de formulaciones generales en las disposiciones normativas correspondientes y permite al juez constitucional evaluar si se respeta el mandato de excepcionalidad. La precisión en la

tarea legislativa, además, va de la mano del principio de interpretación restrictiva de las excepciones, como barrera adicional a una atribución carente de límites de funciones jurisdiccionales a la administración y, por lo tanto, incompatible con la Constitución Política.

ATRIBUCION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Subreglas para el aseguramiento de la imparcialidad e independencia

IMPARCIALIDAD, INDEPENDENCIA Y AUTONOMIA JUDICIAL-Concreción jurisprudencial

FUNCIONES JURISDICCIONALES ASIGNADAS AL MINISTERIO DE JUSTICIA-Criterio de excepcionalidad y problema de la vaguedad por ausencia de un parámetro definitorio del umbral de exceso/MINISTERIO DE JUSTICIA-Funciones

ATRIBUCION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LA ADMINISTRACION-Facultades a prevención contenidas en artículo 116 de la Constitución Política

El artículo 116 de la Carta otorga al Legislador la facultad de conferir facultades jurisdiccionales a la administración, pero lo hace con un conjunto de prevenciones. En ese sentido, a la luz del texto de esa cláusula superior, y de la voluntad constituyente en ella plasmada, su desarrollo debe efectuarse cumpliendo tres condiciones o tres grupos de condiciones, así: En primer término, debe respetar un principio de excepcionalidad, asociado a (i) la reserva de ley en la definición de funciones (incluidos los decretos con fuerza de ley), (ii) la precisión en la regulación o definición de tales competencias; y (iii) el principio de interpretación restringida o restrictivita de esas excepciones. En segundo lugar, la regulación debe ser armónica con los principios de la administración de justicia, entre los que se destacan (iv) la autonomía e independencia judicial; (v) la imparcialidad del juzgador; y (vi) un sistema de acceso a los cargos que prevea un nivel determinado de estabilidad para los funcionarios judiciales. Y, por último, debe ajustarse al principio de asignación eficiente de las competencias, el cual se concreta en un respeto mínimo por la especialidad o la existencia de un nivel mínimo de conexión entre las materias jurisdiccionales y las materias administrativas en las que potencialmente interviene el órgano. Esa conexión debe ser de tal naturaleza, que asegure el derecho a acceder a un juez competente, y que, a la vez, brinde garantías suficientes de independencia de ese juzgador.

FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA EN MATERIA DE DESCONGESTION JUDICIAL-Inhibición respecto de los cargos por violación de los principios de consecutividad, identidad flexible, unidad de materia y omisión de debate en trámite legislativo

Una aclaración especial debe efectuarse sobre el cargo por violación al principio de unidad de materia, dado que la jurisprudencia constitucional lo considera un vicio con entidad sustantiva, debido a que se configura cuando el contenido material de la disposición objeto de estudio no guarda una conexión temática, teleológica y sistemática con el título y el conjunto de artículos que componen el estatuto al que pertenece. Este principio tiene como propósito proteger la transparencia en el trámite legislativo, evitar la incorporación sorpresiva de disposiciones ajenas al objeto central de la regulación y preservar al margen el orden jurídico. Dado su carácter material, las consideraciones efectuadas sobre la

decisión inhibitoria en relación con los cuestionamientos sobre el trámite, no cobija, en principio, al cargo por violación al principio de unidad de materia. Sin embargo, observa la Sala que una vez la disposición demandada fue subrogada por el artículo 24 de la Ley 1564, no resulta procedente abordar el análisis de fondo, pues el artículo 199 de la Ley 1450 hacía parte de un ordenamiento caracterizado por un objeto general y finalidad distintos a los de la Ley 1564. Mientras el primero se hallaba en el Plan Nacional de Desarrollo, el segundo hace parte del Código General del Proceso, leyes que abordan materias diversas, razón por la cual los cargos de la demanda pierden su certeza frente a la nueva normatividad, lo que ocurre también con las intervenciones ciudadanas, y el concepto del Procurador. En otros términos, como la discusión sobre la conexión temática, teleológica y sistemática entre la disposición demandada se efectuó tomando como referencia el Plan Nacional de Desarrollo, no es posible extrapolar razonablemente esos argumentos a una eventual conexión entre el contenido normativo objeto de análisis y el Código General del Proceso.

ATRIBUCION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES AL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO CONTENIDO EN NUMERAL 4 DEL ARTICULO 24 DE LA LEY 1564 DE 2012-Imprecisión del funcionario o dependencia que asume dichas funciones y condiciones para su ejercicio/ATRIBUCION DE FUNCIONES JURISDICCIONALES AL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO CONTENIDO EN NORMA ACUSADA-Desconocimiento de los principios del Juez natural y especialidad propios de la administración de justicia

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 199 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”.

Demandante: Bernardo Andrés Carvajal Sánchez.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., veinte (20) de marzo de dos mil trece (2013).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Bernardo Andrés Carvajal Sánchez presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 199 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”, al estimar que se incurrió en su expedición en vicios de forma y de fondo que vulneran los artículos 113, 116, 157, 209, 210, 228 y 339 de la Constitución Política, así como los artículos 20 y 21 de la Ley 152 de 1994 – Ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo-, y los artículos 94 a 111, 156, 158, 164 y 207 de la Ley 5 de 1992.

Mediante providencia del seis (6) de julio de dos mil doce (2012), el Magistrado Luís Ernesto Vargas Silva dispuso admitir la demanda, por considerar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991. Invitó a participar en el presente juicio a las universidades Externado de Colombia, Nacional de Colombia, Javeriana, de los Andes, de la Sabana, Libre, Eafit de Medellín, del Atlántico, Industrial de Santander, de Ibagué, de Antioquia, y del Rosario, al igual que al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a la Corporación Excelencia en la Justicia, solicitándoles emitir concepto técnico sobre la norma demandada, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Con fundamento en el artículo 10 del Decreto Ley 2067 de 1991, el magistrado sustanciador ofició a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes con el fin de que remitieran a la Corte certificación acerca de la fecha, número de acta y Gacetas del Congreso en que se encuentren publicadas, respecto de cada una de las sesiones en que se discutió y votó el proyecto que precedió a la Ley 1450 de 2011 "Por la cual se expide el Plan de Desarrollo 2010-2014", en lo concerniente al trámite del proyecto tanto en comisiones como en plenarias, así como los números de las Gacetas del Congreso en que se publicó el proyecto de ley, los informes de ponencia y los textos aprobados en cada uno de los debates en comisión y en plenarias.

En la misma providencia dispuso comunicar la iniciación del presente proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, para los fines previstos en el artículo 244 de la Constitución, así como al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Cultura y al Director de la Unidad Administrativa Especial del Ministerio del Interior – Dirección Nacional de Derecho de Autor.

Mediante providencia de agosto 27 del mismo año, el Despacho del magistrado sustanciador requirió a la Secretaría General del Senado de la República para que remitiera la información previamente solicitada. Finalmente, mediante providencia de diez (10) de septiembre de dos mil doce (2012), una vez calificadas las pruebas se dispuso continuar con el trámite correspondiente.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 48.102 del 16 de junio de 2011.

"LEY 1450 DE 2011

(junio 16)

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

Diario Oficial No. 48.102 de 16 de junio de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 199. FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA EN MATERIA DE Y DESCONGESTIÓN. Con el fin de contribuir al acceso eficaz a la justicia y a la descongestión judicial, el Ministerio del Interior y de Justicia, o quien haga sus veces, a través de la dependencia que para tales efectos determine la estructura interna, podrá, bajo el principio de gradualidad en la oferta, operar servicios de justicia en todos los asuntos jurisdiccionales que de conformidad con lo establecido en la Ley 446 de 1998 sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia han sido atribuidos a la Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia Financiera y Superintendencia de Sociedades, así como en los asuntos jurisdiccionales previstos en la Ley 1380 de 2010 sobre insolvencia de personas naturales no comerciantes y en la Ley 1098 de 2006 de conocimiento de los defensores y comisarios de familia.

Estos procedimientos se sustanciarán de conformidad con los procedimientos actualmente vigentes.

Los servicios de justicia aquí regulados generan competencia a prevención y por ende no excluyen la competencia otorgada por la ley a las autoridades judiciales y a autoridades administrativas en estos determinados asuntos.

La operación de los referidos servicios de justicia debe garantizar la independencia, la especialidad y el control jurisdiccional a las decisiones que pongan fin a la actuación, tal y como está regulada la materia en cuanto el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas.

El Gobierno Nacional reglamentará la forma en que se haga efectiva la operación de estos servicios de justicia.

El Ministerio del Interior y de Justicia, o quien haga sus veces, podrá asesorar y ejercer la representación judicial de las personas que inicien procesos judiciales de declaración de pertenencia con miras al saneamiento de sus propiedades.

Lo previsto en este artículo no generará erogaciones presupuestales adicionales".

III. LA DEMANDA

El demandante considera que el precepto acusado incurre en los vicios de procedimiento y materiales que se enuncian a continuación:

1. Vicios de procedimiento

1.1. Violación del principio de consecutividad.

Sostiene el demandante que el artículo 199 de la Ley 1450 de 2011 no cumple con los requerimientos impuestos por la Constitución, la Ley 5ª de 1992 y la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, ni con aquellos impuestos por la jurisprudencia constitucional.

Sustenta esta afirmación en que en el documento contentivo del proyecto presentado por el Ministro de Hacienda, el 4 de febrero de 2011, no se encuentra el artículo demandado, ni uno de contenido similar. Así mismo, en el informe de ponencia para primer debate en la sesión conjunta de la Comisión de Asuntos Económicos, publicado en la Gaceta del Congreso No. 85 del 15 de marzo de 2011, no se incluyó el artículo demandado ni alguno de contenido normativo equivalente, lo que indica que el artículo 199 de la Ley 1450 de 2011 no fue discutido, y menos aprobado, durante ese primer debate en la sesión conjunta (Cita, al respecto, la gaceta No. 192 del 15 de abril de 2011).

Sostiene que en la sesión plenaria de Senado de la República realizada el 27 de abril de 2012[1], esta cámara aprobó el artículo 183 del proyecto que le fue presentado, y que posteriormente se convertiría en el artículo 199 del PND, demandado, sin que se hubiera realizado debate alguno al respecto (trascribe la parte pertinente del acta correspondiente a esta sesión).

Afirma que el día 30 de mayo de 2012 fue aprobado el informe de ponencia en Plenarias de Cámara y Senado. El artículo acusado no fue incluido en el proyecto de ley, de acuerdo con el informe de ponencia para segundo debate. Por lo tanto, respecto de esa disposición no se surtieron los tres debates a los cuales hace referencia el artículo 157 de la Constitución, previa la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo. Como no se efectuaron propuestas modificatorias del mismo, fue votado en bloque con otros artículos, sin haber sido discutido ni debatido jamás, en ninguna de las cámaras.

Aduce que aunque el principio de consecutividad ha sido flexibilizado por la Corte Constitucional, en el sentido de que los congresistas y el gobierno pueden incluir modificaciones a un proyecto en el segundo debate " en el presente caso ni siquiera se surtieron los restantes debates de manera acorde con el texto constitucional, puesto que el artículo demandado aunque fue aprobado por las cámaras en segundo y tercer debate, respectivamente, no llegó a ser discutido realmente".

1.2. Violación del principio de identidad.

El trámite dado al proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo desconoció la Constitución, al momento de incorporar el artículo demandado, el cual no fue objeto de debate en el seno de las comisiones, ni corresponde al contenido general del proyecto de ley del plan nacional de desarrollo. En este sentido -sostiene el actor- el proyecto presentado por el gobierno no incluía el acápite referente a la descongestión judicial, sino que el mismo fue agregado en el informe de ponencia para primer debate como un artículo nuevo propuesto por los ponentes del proyecto de ley, y avalado por el gobierno.

De modo que el único texto que se discutió en el seno de la sesión conjunta sobre la materia fue un artículo nuevo relativo al "Apoyo a la descongestión judicial y garantía de acceso eficaz a la justicia", según el cual "[e]l Gobierno Nacional, en coordinación y bajo el marco del respeto a la autonomía de la rama judicial, apoyará las acciones que permitan aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión judicial, garanticen la descongestión de los despachos judiciales y permitan alcanzar una justicia al día para todos los ciudadanos".

Desde un punto de vista general, el documento que se anexó como exposición de motivos

del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se refirió de manera exclusiva al tema de la justicia transicional y al acceso en pequeñas causas, pero no hizo alusión a la asignación de competencias judiciales al Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Justicia, en materia comercial, financiera o de familia.

1.3. Violación del principio de unidad de materia.

Manifiesta el demandante que no existe relación alguna entre la atribución de funciones jurisdiccionales al Ministerio de Justicia y los principios generales que rigen el Plan Nacional de Desarrollo. La mencionada atribución ha sido ligada a la consolidación de la paz y el acceso eficaz a la justicia. Aunque en abstracto resulta evidente que una buena administración de justicia permite la consolidación de la paz social, lo cierto es que no se puede incluir en el plan de desarrollo cualquier medida que se acerque remotamente al cumplimiento de este propósito. En ese orden de ideas, no se ve en qué medida la atribución de funciones jurisdiccionales al Ministerio de Justicia pueda contribuir a la consolidación de la paz de manera directa e inmediata.

La norma demandada no fue objeto de desarrollo en la exposición de motivos, ni se explicó el fundamento de la misma y la importancia de su inclusión en aras de cumplir el propósito de consolidar la paz, comoquiera que el artículo no fue discutido en ninguno de los debates.

Tampoco se explicó en el curso de los debates en qué medida la atribución de funciones jurisdiccionales, que se le han otorgado excepcionalmente a las superintendencias y al Ministerio de Justicia permite el acceso eficaz a la justicia; no se suministró razón alguna para desconocer su carácter excepcional, no se explicó la necesidad de dicha medida para la consolidación de la paz, ni su conexidad con el Plan Nacional de Desarrollo.

1.4. Violación del principio democrático por ausencia de debate respecto del artículo demandado.

El actor plantea que si bien la jurisprudencia ha interpretado de manera amplia la noción de “debate”, en el sentido que le otorga el texto constitucional y las normas que regulan el trámite legislativo, en este caso se presenta una situación que no ha sido prevista por la jurisprudencia: aunque los Senadores y Representantes pueden incluir modificaciones al articulado de un proyecto de ley en segundo debate, dichas modificaciones deben ser discutidas y debatidas en algún momento dentro del trámite del proyecto, lo que no ocurrió en el trámite acusado.

Como consecuencia de ello, el artículo no pudo ser conocido por las comisiones de asuntos económicos en la comisión conjunta, puesto que no se encontraba dentro del proyecto para ese momento, y tampoco fue debatido o discutido por las plenarias de las Cámaras, pues debido a la carencia de proposiciones se votó en bloque por los miembros del Congreso, ni consta en las actas que el artículo hubiese sido leído, en el seno de las plenarias como lo impone el artículo 158 de la Ley 5ª de 1992. En este sentido, por muy flexible que sea el principio de consecutividad y por amplia que sea la definición de debate parlamentario que se utilice en el ordenamiento jurídico colombiano, no puede ser compatible con la Carta que un precepto sea aprobado sin que haya sido objeto de una mínima discusión en el

Congreso.

En ese sentido, afirma que el concepto de “debate parlamentario” no puede significar los mismo que votación, máxime cuando el artículo en cuestión fue incluido para segundo debate, no fue analizado por las comisiones pertinentes, y no se garantizó por parte de la plenaria suficiente ilustración, en los términos del artículo 207 de la Ley 5 de 1992. Expresa que “so pretexto de incluir artículos nuevos no se pueden vulnerar los principios de consecutividad, identidad y unidad normativa. De la misma manera se debe respetar el principio democrático que inspira el estado colombiano, según el cual, los proyectos de ley que se pretenden aprobar en el Congreso deben surtir el debate parlamentario suficiente, en aras de garantizar que los artículos de una ley sean debatidos en el seno del Congreso”.

La mencionada omisión no fue subsanada en el curso del debate porque, tal como se lee en las actas de las sesiones plenarias (Gaceta 330), en el informe presentado por los ponentes el día 16 de abril no se hizo referencia alguna, de manera específica, a los artículos nuevos agregados para efectos de ser tratados en el segundo debate, como tampoco se realizaron observaciones generales sobre el tema del que trata el artículo 199 demandado.

Concluye destacando que “aun cuando los principios de identidad, unidad de materia y consecutividad hayan sido flexibilizados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ni la publicación del proyecto, ni su votación en bloque pueden suplir la existencia de un mínimo de debate para que el trámite pueda considerarse ajustado a la Constitución Política”.

2. Vicios de fondo.

2.1. Violación del principio de separación de poderes.

En concepto del actor, el precepto demandado traslada al Ministerio de Justicia las funciones jurisdiccionales que la ley ha otorgado a las Superintendencias de Industria y Comercio, Financiera y de Sociedades, de acuerdo con la Ley 446 de 1998[2] en materia de liquidación de entidades financieras; aquellas relacionadas con los procesos de insolvencia de las personas naturales no comerciantes previstas en la Ley 1380 de 2010[3]; y las que la Ley 1098 de 2006[4] confiere a defensores y comisarios de familia.

Indica, así mismo, que las competencias se desarrollarán con sujeción a los procedimientos vigentes para el efecto, pero a prevención respecto de las entidades que actualmente ostentan su titularidad. Así mismo se señala que el reglamento debe establecer los mecanismos para garantizar la independencia e imparcialidad de la dependencia encargada de realizar las funciones jurisdiccionales en el seno de la entidad.

Esta regulación, a su juicio, vulnera el principio de separación de poderes, comoquiera que (i) genera una indebida acumulación de poderes en cabeza del Ministro; (ii) los ministerios, por su evidente significado político, como parte esencial de la estructura administrativa, son incompatibles estructuralmente con el ejercicio de las funciones jurisdiccionales; y (iii) la ley solo puede atribuir funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas de carácter técnico.

Sobre el primer aspecto, señala que la atribución de funciones jurisdiccionales al Ministerio de Justicia rompe el delicado equilibrio de poderes que estableció la Constitución Política. Al respecto, afirma que "en el paisaje jurídico colombiano los Ministerios cumplen una doble función: por un lado, constituyen la principal autoridad administrativa en su respectivo ramo (funciones correspondientes al carácter ejecutivo de sus funciones), y, por el otro tienen importantes funciones en relación con el ejercicio de la función legislativa, por cuanto tienen principalmente la iniciativa legislativa en los temas de su ramo y también son los encargados de ejercer las funciones de legislador extraordinario en los casos de estados de excepción o de habilitación excepcional por parte de la ley para expedir Decretos –Ley."

En razón de la norma acusada, apunta el demandante, el Ministerio de Justicia tendría adicionalmente la función de administrar justicia, convirtiéndose en una superestructura administrativa, que reuniría las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, situación inadmisible desde el punto de vista constitucional. En estas condiciones, "el Ministerio de Justicia sería ejecutor de le ley, legislador excepcional y juez a prevención, ello no puede tener cabida en un Estado Social de Derecho, puesto que no se inscribe en el marco de la colaboración armónica de poderes, ni en el ejercicio excepcional de funciones judiciales por parte de autoridades administrativas".

En cuanto a los segundo, indica que los ministerios cumplen la función de puente entre las ramas legislativas y ejecutiva del poder público, y por ende sus tareas son de carácter netamente político, naturaleza que se mantiene y puede verificarse a partir del nombramiento de los ministros, de sus funciones y de las responsabilidades que conlleva el cometido constitucional que les ha sido asignado.

En el marco de su función netamente política, les corresponde promover las reformas legislativas necesarias para adelantar la agenda política del Gobierno Nacional que ellos mismos concurren a integrar. Su responsabilidad es de carácter político, lo cual se evidencia en el hecho de que los ministerios puedan ser sujetos pasivos de la moción de censura y de los juicios políticos que se puedan surtir en el seno del Congreso por el ejercicio de sus funciones. La naturaleza netamente política de los ministerios es incompatible con el ejercicio de funciones jurisdiccionales: "Los imperativos de independencia e imparcialidad de la administración de justicia resultan intrínsecamente incompatibles con el ejercicio de una función política".

Aclara que no desconoce la posibilidad excepcional de la asignación de funciones judiciales a autoridades administrativas, sino que el cargo se dirige a precisar que en un Estado Social de Derecho esas competencias solo pueden ser ejercidas por entes lejanos a los vaivenes y a los intereses políticos, de manera que tales funciones solo pueden ser válidamente atribuidas a autoridades administrativas de carácter técnico.

2.2. Violación de los principios que rigen la función administrativa.

Según la argumentación de la demanda, la asignación de funciones judiciales al Ministerio de Justicia desconoce de las condiciones de especialidad, tecnicidad y conocimiento necesarias para que una atribución de esta naturaleza resulte acorde con la Constitución, en particular con su artículo 209, el cual prescribe que las competencias legalmente atribuidas a las superintendencias o comisiones de regulación deben realizarse de manera

célere, eficaz y eficiente, bajo los principios de delegación, desconcentración y descentralización.

Los motivos que llevaron al legislador a conferir facultades jurisdiccionales a las superintendencias con apoyo en el artículo 116 de la Constitución fueron de dos órdenes: (i) en consideración al carácter técnico y especializado de las superintendencias, el cual les permite resolver de manera pronta y eficaz los conflictos que les sean presentados en las áreas objeto del ejercicio excepcional de funciones jurisdiccionales, y (ii) debido a la íntima relación que existe entre el sector sobre el cual realizan sus funciones de inspección, vigilancia y control y las funciones jurisdiccionales mencionadas.

En este orden de ideas, destaca que "tanto la habilitación que el constituyente primario consagró en el artículo 116 C.P., como la libertad de configuración legislativa en materia de organización de la estructura del estado, encuentran su límite en el artículo 209 de la C.P., y principalmente en el hecho de la necesaria relación entre el ámbito funcional de las autoridades administrativas y el contenido de la función jurisdiccional que se les atribuirá por el legislador".

El principal problema que se evidencia en el artículo 199 del Plan Nacional de Desarrollo (acusado) radica en que el legislador consideró que, por tratarse del Ministerio de Justicia y del Derecho, puede administrar justicia en cualquier campo, aún en temas que son reservados al juez y excepcionalmente asignados a un autoridad administrativa, que no se encuentra adscrita o vinculada funcionalmente a su campo de actividad, por razones eminentemente técnicas, lo cual a su vez, es una garantía de imparcialidad e independencia para el ciudadano que accede a los servicios de justicia.

Respecto de las entidades administrativas que actualmente ejercen funciones jurisdiccionales, es decir, algunas superintendencias, debido a su carácter técnico y alto nivel de especialidad, se predica un importante grado de imparcialidad e independencia en sus decisiones. No ocurre lo mismo en el esquema propuesto por el artículo 199 acusado, en donde la función jurisdiccional se confundiría con los fines, objetivos, y funciones políticos ejercidos por los ministerios, en contra de lo ordenado por el artículo 228 de la Constitución Política.

2.2. Violación del principio de proscripción de duplicidad de funciones.

El artículo demandado atribuye al Ministerio de Justicia, a prevención, las competencias atribuidas a las Superintendencias de industria y Comercio y Financiera, así como a las Comisarías de Familia, por lo que se trata de funciones jurisdiccionales disímiles que se atribuyen de manera genérica al referido Ministerio, por lo tanto no se cumplen los requerimientos necesarios para que dicha función pueda ser válidamente atribuida a dicho órgano.

La figura de la "competencia a prevención" tal como se ha utilizado en el ordenamiento jurídico colombiano se refiere a posibles conflictos de competencia que se susciten entre autoridades judiciales, o entre autoridades judiciales y administrativas, pero no se aplica a casos de duplicidad de funciones entre autoridades administrativas puesto que la mencionada duplicidad o paralelismo se encuentra expresamente proscrita del

ordenamiento jurídico colombiano, tal como se deriva de los artículos 52 y 54 de la Ley 489 de 1998.

IV. INTERVENCIONES

1.1. Del Departamento Nacional de Planeación.

Luís Carlos Vergel Hernández, apoderado de este Departamento solicita declarar EXEQUIBLE la norma acusada con fundamento en las siguientes consideraciones:

La norma que se acusa fue adoptada en el marco de un propósito de descongestión judicial, presente en el Plan Nacional de Desarrollo, dentro de un criterio de asignación de funciones judiciales a las autoridades administrativas. La figura adoptada no afecta la tridivisión del poder ni la capacidad decisoria de ciertas problemáticas dentro de la filosofía de descongestión mencionada.

Aclara que la norma fue derogada por el artículo 24 de la Ley 1564 de 2012 conocida como Código General del Proceso, y presenta un paralelo entre la disposición demandada y la que, en su concepto, la derogó. Sin embargo, en su concepto la norma acusada puede estar produciendo efectos "por la regla de tránsito de legislación", razón por la cual continúa con su exposición, a favor de la exequibilidad de la misma.

Considera que no se violó el principio de consecutividad. En este aspecto se refiere a los principios de interpretación del reglamento (artículo 2, Ley 5ª de 1992) y Jerarquía del Reglamento, considerando que de esas disposiciones "de desprende una serie de lineamientos que guían los procedimientos que se surten en el Congreso de la República, en salvaguarda del principio democrático". En este acápite, al parecer, el interviniente confunde sus argumentos con los de otro proceso, pues señala que "el cargo está centrado en la supuesta vulneración de la coincidencia entre los votantes y los asistentes", aspecto que no se relaciona con la demanda objeto de estudio. (Son cerca de cuatro páginas referentes a la supuesta ausencia del voto de un congresista).

Posteriormente afirma que el principio de consecutividad es vital en la formación de las normas que expide el Congreso de la República y en la configuración de la democracia, considerando que del respeto por la consecutividad se concreta el carácter dialéctico de las decisiones legislativas, evitando que surjan normas extrañas o ajenas al devenir del núcleo de la discusión. Afirma que la jurisprudencia constitucional ha señalado los siguientes criterios para establecer si se respeta el principio, así: "Para la determinación de qué constituye "asunto nuevo" [la Corte] ha definido algunos criterios de orden material, no formal: (i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición esté comprendida dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las cámaras en torno a un tema. En el ámbito de los actos legislativos, el concepto de asunto nuevo es más amplio porque existe una relación estrecha entre distintos temas constitucionales.

En consecuencia, la doctrina de la Corte consiste en que debe analizarse la consecutividad de las iniciativas y no de los textos. “aún en el postrero de todos los debates el de la conciliación, pueden aparecer textos nuevos, siempre que la esencia de lo que en éstos se consigne desarrolle lo sustancial que se haya debatido en primera vuelta, para el caso de reformas constitucionales (cita sentencias C-040/10, C-332/05) y posteriormente precisa:

Como puede observarse en el artículo 164 del texto aprobado en el primer debate, el asunto estuvo ya debatido y aprobado (…) Artículo 163. Apoyo a la descongestión judicial y garantía de acceso eficaz a la justicia. El Gobierno Nacional, en coordinación y bajo el marco del respeto a la autonomía de la rama judicial, apoyará las acciones que permitan aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión judicial, garanticen la descongestión de los despachos judiciales y permitan alcanzar una justicia al día para todos los ciudadanos.|| Con este propósito, el CONPES emitirá las recomendaciones necesarias para garantizar los siguientes aspectos relacionados con la administración de justicia: (…) d) “Adecuada implementación de los Mecanismos Alternativos de solución de Conflictos –MASC-, desjudicialización y ejercicio de funciones jurisdiccionales para autoridades administrativas”.

De manera que al ampliar el propósito de ese literal d), el artículo objeto de censura no violó los principios de consecutividad e identidad que rigen para los debates de los proyectos de ley (Cita C-469/11, C-304 de 2004).

Sobre la supuesta violación de los principios de identidad y unidad de materia plantea que el hecho de que el artículo no hiciera parte del proyecto inicialmente presentado por el Gobierno no lo hace inexequible, especialmente si se tiene en cuenta la naturaleza del PND, en especial, su carácter multitemático. En el caso de la ley del plan, lo incluido en el documento guía permite entender la razón de ser del artículo 199 demandado. Así, en dicho documento se expresa que:

“La justicia en Colombia (…) sufre de congestión de los despacho judiciales (…) su presencia es débil en algunos territorios, y carece, en ciertas instancias, de capacidades técnicas y científicas para realizar investigaciones. (…) La literatura económica ha señalado la estrecha conexión entre los sistemas judiciales eficientes y el crecimiento económico (Posner, 1998). En primer lugar, un sistema judicial idóneo protege los derechos de propiedad de los asociados y garantiza el cumplimiento de las obligaciones pactadas en los contratos; en segundo lugar, un marco regulatorio claro y un sistema judicial eficiente, promueve la competencia de los mercados e incentiva el aumento de la competitividad de las empresas. Ambas condiciones son vitales para jalonar el crecimiento económico. || Uno de los principales problemas que afecta la prestación de los servicios de justicia formal es la congestión de los despachos. En efecto, el inventario final alcanzaba, a diciembre de 2010, 2.350.000369 (sic) expedientes judiciales en trámite (…) A pesar de los esfuerzos de la Rama Judicial por descongestionar los despachos, esa situación continúa impactando de manera negativa la prestación del servicio, y en especial, la celeridad de los procesos”. El artículo 199, sin duda, responde a esa motivación, lo que deja sin sustento los cargos formulados, sobre violación del principio de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible.

b) En relación con los cargos materiales, relativos a la atribución de funciones

jurisdiccionales al Ministerio, señala el interviniente que desde 19980 el legislador viene explorando diversas medidas para lograr la descongestión de la administración de justicia, entre las cuales destaca la solución de conflictos mediante esquemas de arreglo previstos en la ley. Otra, ha consistido en atribuir a entidades o persona jurídicas funciones judiciales, tomando en cuenta que el constituyente trazó esa senda en el artículo 166 de la Carta, tomando en cuenta la necesidad de resolver problemas cotidianos, "en ocasiones ínfimos pero de trascendencia para quien los soporta", y "cuyo trámite en los estrados judiciales se torna dispendioso" así como la necesidad de proveer decisiones rápidas en materias en que están de por medio los derechos de los usuarios. De acuerdo con el artículo constitucional citado no es necesario que tal autoridad sea una Superintendencia. Aunque el Legislador acogió ese criterio en las leyes 446 de 1998 y 1122 de 2007, no existe un obstáculo para que un Ministerio, efectuando la adecuación pertinente, asuma esa labor, dado que también son autoridades administrativas.

Ese aspecto fue tomado en cuenta en la Ley 1285, modificatoria de la Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, considerando la Corte:

"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 corresponde a un tercero neutral –una autoridad administrativa- que no hace parte del sistema tradicional de justicia. || (…) 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. 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 juzgamiento de los mismos, lo que armoniza plenamente con la restricción prevista en el artículo 116 de la Constitución".

Advierte entonces que el respeto por el artículo 116 de la Constitución se garantiza, no por la naturaleza de la autoridad administrativa excepcionalmente investida de atribuciones jurisdiccionales, sino por la manera en que esta se organice para cumplir ese cometido en condiciones de independencia, autonomía e imparcialidad, y precisa que el Ministerio lo ha hecho de esa manera, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto Ley 2897 de 2011.

1.2. Del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La autoridad intervino con el propósito de defender la exequibilidad de la norma demandada, por las siguientes razones:

Primero, el trámite del proyecto que dio origen al Plan Nacional de Desarrollo no violó los principios de consecutividad y de identidad flexible. El proyecto de la ley del plan presentó como una de sus metas, objetivos y focos generales, la consolidación de la paz mediante la seguridad en todo el territorio, un sistema de justicia pronta y eficiente y el respeto por los derechos humanos (Cita Exposición de motivos, Proyecto de Ley 179 de 2011, Gaceta del Congreso 14 de 2011). Esos objetivos se desarrollan en el acápite de normas instrumentales, asociadas a los mismos, "las cuales cuentan con un contenido diverso,

multitemático, y una conexidad directa e indirecta con los planes o metas señalados: como se observa, en el Plan Nacional de Desarrollo que se somete a consideración del Congreso de la República se adoptan, de manera coherente, unos propósitos y objetivos medibles y se incorporan las estrategias para alcanzarlos, así como la proyección de recursos para su financiación. Finalmente, el proyecto contempla un acápite de normas instrumentales estrechamente asociadas a las bases del Plan y a su plan de inversiones, agrupadas en 170 artículos, con un contenido diverso y multitemático, elaboradas bajo criterios de conexidad directa e indirecta con los planes o metas contenidos en la parte general" (Exposición de motivos. Proyecto de ley 179 de 2011, cámara. GC 14 de 2011).

Posteriormente hizo una reseña sobre los temas generales abordados en el plan y la discusión y socialización previa entre el Gobierno, las bancadas del Congreso y la ciudadanía en General, lo que llevó a la inclusión de nuevos artículos, entre los cuales se destaca el siguiente. "Además de las modificaciones "Además de las modificaciones anteriormente explicadas una vez discutidos se aprobó la inclusión de los siguientes artículos nuevos, tales como el que a continuación se presenta:

"Consolidación de la paz. Artículo nuevo. A partir de los valioso aportes del Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura en el curso de las discusiones (…) se incluye el siguiente artículo orientado a apoyar la descongestión judicial y garantizar el acceso a la administración de justicia: || Apoyo a la descongestión judicial y garantía de acceso eficaz a la administración de justicia. El Gobierno Nacional, en coordinación y bajo el marco del respeto a la autonomía de la rama judicial, apoyará las acciones que permitan aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión judicial, garanticen la descongestión de los despachos judiciales y permitan alcanzar una justicia al día para todos los ciudadanos. || Con este propósito el Conpes emitirá las recomendaciones necesarias para garantizar los siguientes aspectos relacionados con la administración de justicia: (…) d) Adecuada implementación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos "MASC", desjudicialización y ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas (…)"

Así pues, el proyecto de la ley del plan sí incluyó desde el inicio de la discusión legislativa el estudio de normas de apoyo a la descongestión judicial, por ejemplo, en la disposición citada pues desde el primer debate conjunto de las comisiones permanentes de Cámara y Senado se estudiaron normas relacionadas con la descongestión del aparato de justicia, incluidas estrategias de atribución de ese tipo de funciones a autoridades administrativas.

Ese es el origen del artículo demandado, el cual establece normas cuyo fin es contribuir a la descongestión judicial mediante la atribución de funciones jurisdiccionales por parte del Ministerio del interior y de Justicia. En tal sentido, en las sesiones plenarias de Senado y Cámara se incluyó la versión final del artículo 199 del Plan Nacional de Desarrollo, el cual corresponde a un desarrollo del literal d) del artículo 197, discutido y aprobado desde el primer debate en las sesiones conjuntas. En consecuencia, el Congreso no desconoció los principios de consecutividad e identidad flexible, en los términos en que han sido definidos por la Corte Constitucional.

El principio de unidad de materia dota de transparencia al proceso legislativo, evitando la

introducción de iniciativas sorpresivas en el trámite, que dificulten la participación democrática y la representación plural de la voluntad popular, oscureciendo la interpretación y aplicación de las normas (C-1185 de 2000 y C-812 de 2009), pero no puede aplicarse de manera que anule el principio democrático, al cual se halla subordinado (Cita la sentencia C-077 de 2012), tomando en cuenta que la ley analizada, el Plan Nacional de Desarrollo, es de carácter heterogéneo y multitemático (C-077/12, C-305/04).

La inclusión del artículo demandado en el Plan Nacional de Desarrollo no desconoció el principio de unidad de materia, pues como puede constatarse en el numeral 23º del artículo 3º d la Ley 1450 de 2011, uno de los pilares del plan es la estrategia de consolidación de la paz, para lo cual resulta imperioso garantizar el acceso a la administración de justicia procurando la descongestión judicial, propósito esencial del artículo 199 del Plan Nacional de Desarrollo. Además, la competencia otorgada al Ministerio opera a prevención, de tal manera que no excluye la competencia otorgada a autoridades judiciales y administrativas previamente, en los asuntos mencionados en el mismo artículo. “Teniendo en cuenta que existe una relación de convexidad directa entre el artículo 199 y los objetivos de descongestión y funcionamiento eficaz de la justicia, debe concluirse que dicha norma cumple con el principio de unidad de materia (…)”.

En relación con la presunta violación al principio de separación de funciones entre las ramas del poder público, sostuvo que a partir de la lectura de los artículos 116 y 113 de la Constitución Política es posible ver que el principio no es absoluto, y que, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, la colaboración armónica ‘implica relaciones de cooperación y coordinación interinstitucional’, que pueden llevar a que las diferentes ramas cumplan funciones que no les son propias. En tal sentido, la Constitución contempla precisamente la facultad del legislador de atribuir excepcionalmente funciones jurisdiccionales a las autoridades a autoridades administrativas.

El demandante infiere que la ausencia de un límite temporal en la atribución efectuada mediante la Ley 1450 de 2011 implica una violación al principio de excepcionalidad que caracteriza esa atribución, pero la corte ha precisado que el vocablo excepcional se refiere a un tratamiento exceptivo; diferente de la regla general, y no a una limitación temporal como la propuesta en la demanda (Cita, al respecto, sentencias C-1641 de 2000, C-384 de 2000 y C-102 de 2011).

En consecuencia, el Legislador actuó dentro del margen del artículo 1216 Superior, tomando en cuenta que “(i) las facultades jurisdiccionales fueron otorgadas por una ley de la República (…); (ii) Las materias sobre las cuales podrá versas dicha administración no son de aquellas proscritas constitucionalmente; (iii) las facultades otorgadas son de carácter excepcional ya que no constituyen la función principal ni general del Ministerio de Justicia y del Derecho y (iv) En el ejercicio de dicha función el legislador ordena que ‘la operación de los referidos servicios de justicia debe garantizar la independencia, la especialidad y el control jurisdiccional a las decisiones pongan fin a la actuación, tal y como está regulada la materia en cuanto al ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas”.

Sobre los cargos relacionados con el quebrantamiento de la función pública, señala el

interviniente que entre los requisitos establecidos por la jurisprudencia y la Constitución para el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas no se encuentra el requisito de especialidad. Sin embargo, considera que se trata de una característica "deseable" en esta materia y precisa que el numeral 4º del artículo 12 del Decreto 2897 de 2011 una de las funciones de la Dirección de Justicia Formal y Jurisdiccional del Viceministerio de Promoción de la Justicia, es 0coordinar el ejercicio de la función jurisdiccional del Ministerio de Justicia y del Derecho en los términos del inciso tercero del artículo 116 de la Constitución Política y en las materias precisas determinadas en la ley, la función jurisdiccional del Ministerio de Justicia y del Derecho", de manera que en el Ministerio existe una dirección encargada de coordinar el ejercicio de la función jurisdicción, lo que dejaría sin sustento el argumento de la falta de especialización.

Finalmente, en lo que hace al cargo sobre duplicidad de funciones, considera que, de acuerdo con la finalidad del artículo 199 de la Ley 1450 de 1999, la cual se concreta en contribuir al acceso eficaz a la justicia y a la descongestión judicial, por lo que resulta lógico que se presente la posibilidad de que un mismo asunto sea conocido por dos entidades distintas. Sin embargo, este principio no es absoluto, y en este caso, los principios de la función pública deben ceder ante el derecho al acceso a la administración de justicia y la descongestión del sistema judicial.

2. De Instituciones Educativas.

2.1. De la Universidad de Ibagué

Solicita a la Corte declarar la EXEQUIBILIDAD del precepto acusado, tras considerar que no se vulnera el principio de separación de poderes, toda vez que la norma acusada se encuentra amparada por el principio de colaboración armónica de los poderes públicos.

No se presenta la duplicidad de funciones que acusa el demandante, pues el fin de la norma es el contribuir al acceso eficaz a la justicia y a la descongestión judicial, todo bajo el principio de gradualidad de la oferta y con el objetivo de contribuir a la consolidación de la paz.

En apoyo de su planteamiento cita las sentencias C-672 de 1999, C-384 de 2000, C-1641 de 2000; C-415 de 2002 y C-930 de 2006.

3. De organizaciones gremiales, profesionales o sociales

3.1. Del Instituto Colombiano de Derecho Procesal

Alfredo Beltrán Sierra, en su condición de miembro del instituto rindió concepto en el que solicita a la Corte declarar la INEXEQUIBILIDAD del artículo 199 de la Ley 1450 de 2011, por ser violatorio de lo dispuesto en los artículos 113, 116 y 208 de la Constitución.

Examinados los aspectos formales puestos de presente por el demandante, concluye que no fueron vulnerados los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia, comoquiera que el Plan Nacional de Desarrollo incluyó normas relativas a la administración de justicia, de conformidad con la Ley 152 de 1994. Afirma que no resulta contrario a la Carta que durante los debates para la formación de la ley se incluyan artículos que

inicialmente no estaban contemplados en el proyecto, pues mediante proposiciones aditivas o modificatorias puede el Congreso decidir si se suprimen, modifican o adicionan algunos artículos al proyecto inicialmente presentado, pues ello hace parte del ejercicio de la función legislativa, y así lo autoriza el artículo 162 de la Ley 5ª de 1992 o Reglamento del Congreso.

Aunque en la exposición de motivos inicial del proyecto de ley solamente había sido incluida la justicia transicional y lo concerniente a la solución judicial de "pequeñas causas", durante el trámite del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 1450 de 2011 se incluyó como artículo nuevo el que se denominó "apoyo a la descongestión judicial y garantía de acceso eficaz a la justicia", con el cual se abrió la posibilidad de modificaciones al texto propuesto.

En consecuencia, tampoco se quebrantó el principio de identidad, cuya concepción rígida terminó con la entrada en vigencia de la Carta de 1991, transformándose, en aras de la deliberación parlamentaria, en lo que la jurisprudencia ha denominado de identidad flexible que, con mayor razón debe operar en una ley de contenido general como es la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

2. No obstante, desde el punto de vista material, la norma demandada sí resulta violatoria de la Constitución. En efecto, se trata de una prescripción que desconoce el principio de separación de poderes, pues la adscripción de funciones judiciales al Ministerio de Justicia conlleva una concentración de poder, y se opone a la función misma que los ministerios cumplen como órgano de comunicación del ejecutivo con el Congreso.

Adicionalmente la norma resulta inexequible pues deja a discrecionalidad del ejecutivo la determinación del funcionario competente para conocer de los casos previstos en la Ley, careciendo de la precisión necesaria para que la atribución excepcional de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas sea válida desde el punto de vista constitucional.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento de la competencia prevista en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución, el Procurador General de la Nación emitió el concepto No. 5451 de octubre 3 de 2012 en el que solicita la declaratoria de EXEQUIBILIDAD del artículo 199 de la Ley 1450 de 2011. Fundamenta su solicitud en las siguientes consideraciones:

1. Sobre el cargo por vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible sostiene que se predican de un proyecto de ley y no de un artículo en particular, así que pretender que resultan desconocidos porque el artículo demandado no fue objeto del primer debate en la sesión conjunta de las comisiones de asuntos económicos de ambas cámaras implica desconocer que sobre temas que guardan una relación directa con los debatidos en un comienzo pueden producirse cambios, modificaciones y adiciones en los debates posteriores.

2. Sobre la acusación dirigida a cuestionar el cumplimiento del principio de unidad de materia, señala que la administración de justicia y su descongestión fueron temas objeto de

discusión y aprobación en el primer debate, en la sesión conjunta de las comisiones de ambas cámaras. Estos temas se manejaron dentro de una estrategia del plan de desarrollo "para consolidad la paz en todo el territorio, con el fortalecimiento de la seguridad, la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la justicia", con el fin de "apoyar los esfuerzos de descongestión judicial, para garantizar el acceso a la administración de justicia, resolver las dificultades de descongestión de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y para establecer la interpretación auténtica de los términos para dictar sentencia en la justicia civil".

Por lo tanto, en concepto del Ministerio Público, existe una relación de conexidad entre el artículo demandado que asigna algunas funciones jurisdiccionales al Ministerio de Justicia, en razón de la necesidad de establecer medidas de descongestión, y los temas y estrategias que hacen parte de la materia de la ley del plan de desarrollo. La relación de conexidad que se establece es teleológica, temática y sistemática, como se corrobora con los artículos 3, 197, 198 y 200 de la Ley 1450 de 2011. En consecuencia no se vulneran los principios de consecutividad e identidad flexible.

Tampoco se desconoció el principio democrático por ausencia de debate, comoquiera que el artículo acusado sí fue objeto de debate desde el momento de su inclusión, como artículo nuevo, en las ponencias que se rindieron para segundo debate en las plenarias de las cámaras (cita en apoyo de su afirmación las gacetas del Congreso 192, páginas 22 a 40 y 193, páginas 24 a 45 de 2011). Igualmente, el artículo demandado, identificado en el proyecto con el número 183, fue puesto a consideración de las plenarias para ser votado en bloque, dado que no hubo ninguna proposición diferente de los congresistas, es decir, ninguno lo controvirtió o cuestionó en las oportunidades previstas para ello, de conformidad con lo establecido en los artículos 157 y 158 de la Ley 5 de 1992 (Gaceta 331 de 2011).

3. En lo concerniente a la vulneración del principio de separación de poderes, afirma que el cargo no es procedente, porque, de una parte, el actor no explica ni demuestra cómo la atribución de funciones judiciales al Ministerio de Justicia y del Derecho, causan un exceso de concentración de funciones públicas que generen un desequilibrio en el poder público contrario al principio cuestionado, y por otra, pasa por alto que el artículo 116 superior permite que la ley, de manera excepcional, atribuya funciones jurisdiccionales en materias precisas a autoridades administrativas, dentro de las cuales se encuentra el Ministerio de Justicia.

4. Respecto del cargo por vulneración del principio de especialidad de las funciones de las autoridades administrativas, sostiene que el actor "ignora que en virtud del principio de colaboración armónica entre las autoridades, el Ministerio de Justicia y del Derecho tiene tareas relacionadas con la de impartir justicia, como se puede constatar en la Ley 1444 de 2011 y en el artículo 2.5 del Decreto 2897 de 2011, que le asigna la función genérica de: ´Ejercer excepcionalmente en los términos que señalan el inciso tercero del artículo 116 de la Constitución Política y en las materias precisas determinadas en la ley, la función jurisdiccional del Ministerio de Justicia y del Derecho".

5. Finalmente, en cuanto al cargo por violación a la prohibición de duplicidad de funciones, que se produciría al existir dos o más autoridades asignadas al cumplimiento de una misma

tarea, observa el Procurador que no se presenta tal desviación constitucional, puesto que la atribución de funciones jurisdiccionales al Ministerio de Justicia se hace en el marco de los principios de autonomía e independencia judicial, para conocer a prevención cada caso en concreto, razón por la cual no se invade ni desplaza la competencia de otros órganos estatales para impartir justicia sobre los mismos asuntos. En consecuencia, en concepto del Procurador, la norma demandada debe ser comprendida como una medida dentro de la política de descongestión judicial que contribuye a la convivencia pacífica y que tendrá la vigencia del plan nacional de desarrollo que la estableció.

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas forman parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014.

Presentación del asunto y problema jurídico planteado.

1. El demandante plantea un conjunto de acusaciones contra el artículo 199 de la Ley 1450 de 2011, tanto de carácter procedimental como de naturaleza material. En relación con el trámite legislativo, el actor argumenta que la inclusión del artículo demandado al proyecto que dio origen a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (o PND), violó los principios de consecutividad, identidad flexible, unidad de materia y debate, así:

(i) El artículo no hacía parte de la exposición de motivos y no fue debatido ni aprobado en las sesiones conjuntas de Cámara y Senado, en el marco del primer debate. Únicamente fue incorporado en el segundo debate, donde fue votado en bloque, razón por la cual no cumplió con la ‘regla de los cuatro debates’, ni con la de los ‘tres debates’, autorizada en el trámite de aprobación del Plan. (ii) La incorporación del artículo no guarda relación con el contenido general del Plan Nacional de Desarrollo pues, a pesar de que se quiso asociar al eje estratégico de la consecución de la paz, no puede pensarse que cualquier relación eventual e indirecta que pueda existir entre las políticas generales del Plan y sus normas instrumentales tiene cabida en una ley de este tipo. Y (iii), el artículo 199 de la Ley 1450 de 2011 no sólo fue introducido en segundo debate en las sesiones plenarias de Senado y Cámara de Representantes, sino que además fue votado en bloque, sin haber sido discutido en las cámaras y violando de esa manera el principio de debate legislativo, aún si este se concibe de manera flexible para preservar las decisiones del Congreso.

En relación con los cargos de carácter material, el actor plantea que la disposición acusada viola el principio de separación de funciones entre las ramas del poder público; y desconoce principios de la función administrativa (artículo 209, Constitución Política), tales como la especialidad y la prohibición de duplicidad de funciones, argumentos que desarrolla así:

(i) La atribución de funciones jurisdiccionales al Ministerio de Justicia efectuada en el Plan Nacional de Desarrollo mediante el artículo objeto de censura viola la separación de

funciones entre las ramas del poder público, pues (i.1) se trata de una facultad demasiado amplia, lo que riñe con la condición de excepcionalidad establecida por el artículo 116 de la Constitución Política (i.2) comporta una concentración de poder desmedida en el Ministerio, al añadir a sus funciones políticas y administrativas, y a la iniciativa de la que goza en la presentación de proyectos de ley, toda la gama de funciones jurisdiccionales mencionadas en el artículo demandado, rompiendo así el equilibrio entre las ramas del poder público; y (1.3) la atribución de esas competencias es incompatible con la naturaleza jurídica de los Ministerios, que no cuentan del carácter técnico que caracteriza a las superintendencias. Los Ministerios no pueden escapar a intereses políticos y, por lo tanto, no tienen la capacidad de administrar justicia de manera autónoma e independiente.

(ii) La norma demandada viola la prohibición de duplicidad de funciones en los órganos del poder público, debido a que la competencia que se confiere al Ministerio se encuentra también en cabeza de las superintendencias correspondientes, las autoridades judiciales competentes, los defensores y los comisarios de familia.

(iii) Finalmente, la amplitud de las atribuciones conferidas al Ministerio del Interior y de Justicia por la norma demandada, lleva a que se desconozca el principio de especialidad, pues el Ministerio asumiría funciones en materias totalmente diversas y heterogéneas, no asociadas a sus funciones administrativas básicas, lo que también afecta la independencia e imparcialidad del órgano administrativo.

Las intervenciones públicas, en armonía con la Vista Fiscal, defienden la exequibilidad de la disposición acusada. Afirman que su introducción en el segundo debate no vulnera los principios de consecutividad e identidad flexible, pues constituye un desarrollo de un artículo previamente aprobado y debatido en el primer debate de las sesiones conjuntas de Senado y Cámara, el cual preveía el fortalecimiento de los medios alternativos de solución de conflictos y la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. Añaden que el precepto no desconoce el principio de unidad de materia, pues se trata de una norma instrumental, ligada a una de las líneas políticas centrales del PND, y concretamente, a la estrategia de consolidación de la paz, eje temático en el cual, desde un comienzo, se previeron y discutieron medidas para la descongestión del aparato judicial, considerando que el acceso pronto y efectivo a la justicia contribuye a la paz. Tampoco se presentó ‘omisión de debate’, pues la disposición demandada desarrolla otro artículo (art 197, numeral d), PND), que fue discutido y aprobado en el primer debate.

En cuanto a las acusaciones de fondo, coinciden tales intervenciones en que la disposición acusada constituye una concreción del artículo 116 constitucional, y afirman que el Ministerio de la Justicia cuenta con las funciones y la infraestructura institucional para asegurar una adecuada prestación del servicio, bajo parámetros de independencia, autonomía e imparcialidad.

3. El Instituto Colombiano de Derecho Procesal rechaza la existencia de vicios en la formación de la ley, con argumentos similares a los ya expresados; sin embargo, considera que la disposición acusada sí viola la separación de poderes y los principios de independencia y autonomía judicial, básicamente, porque no establece las condiciones dentro de las cuales deberá desarrollarse esa función. Es decir, los funcionarios encargados

de llevarla a cabo, los procedimientos, y las demás normas que caracterizan los procesos judiciales.

4. Planteado así el debate que suscita la presente demanda de inconstitucionalidad, los problemas jurídicos que la Corte debe resolver radican en establecer: (i) si el Congreso de la República desconoció los principios de consecutividad, identidad, unidad de materia, discusión y debate durante el trámite de la expedición del artículo 199 de la Ley 1450 de 2011; (ii) en el evento de que la norma supere este primer análisis, la Sala deberá determinar si la norma resulta incompatible con el principio de separación de poderes, y los principios de la función pública, de especialidad y prohibición de duplicidad de funciones.

Antes de resolver los cargos propuestos, la Sala estima necesario referirse a dos asuntos que atañen directamente a la competencia de la Corporación para proferir un fallo de fondo en relación con las normas demandadas. La posible ineptitud de algunos de los cargos de la demanda y la eventual derogatoria de la disposición demandada, aspecto puesto de presente en la intervención del Departamento Nacional de Planeación.

1.1. Ineptitud parcial de la demanda.

1.1.1. La Corporación, en sentencia C-1052 de 2001, estableció que, a pesar de su carácter público, la demanda de la acción de inconstitucionalidad debe contar con un mínimo de requisitos de carácter argumentativo que permitan estructurar verdaderos cargos y evitar que el control se torne oficioso y, por lo tanto, restrictivo en exceso del principio democrático y de la presunción de constitucionalidad de las leyes.

1.1.2. Si bien el escrito presentado por el demandante es, en términos generales, claro y presenta razones de inconstitucionalidad bien sustentadas contra las disposiciones demandadas, existe un aparte en el que la demanda presenta acusaciones basadas en la atribución de un significado poco plausible a los textos normativos demandados y en argumentos de inconstitucionalidad impertinentes, que surgen de un entendimiento inadecuado de la relación entre esas disposiciones y los mandatos de la Constitución Política.

1.1.3. Esos problemas argumentativos se encuentran en el aparte que denuncia un eventual desconocimiento de los principios de la función administrativa y se concreta en una confusión de la demanda entre el ejercicio de las funciones jurisdiccionales que la Ley demandada confiere al Ministerio y el ejercicio de sus funciones administrativas.

1.1.4. En tal sentido, desde la presentación del cargo, el actor debería explicar por qué los principios de la función administrativa son también aplicables al ejercicio excepcional de funciones de carácter jurisdiccional por parte de órganos administrativos. La ausencia de esa concreción lleva a que la presentación del principio de especialidad se base, entonces, en una interpretación de las funciones jurisdiccionales según la cual estas deberían adaptarse también a las de carácter administrativo del Ministerio, en los términos del artículo 209, Superior.

Previendo esa dificultad, el actor plantea que “el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas no significa que aquellas se conviertan en funciones

judiciales puesto que éstas han sido reservadas a las autoridades judiciales" y, en nota a pie de página, justifica esa afirmación agregando que "el adverbio excepcionalmente incluido en el artículo 116 CP no puede ser interpretado de manera diferente".

1.1.5. Sin embargo, la diferencia entre funciones judiciales y funciones jurisdiccionales que propone el actor carece de sustento normativo, teórico o doctrinal alguno. Y la cita del artículo 116 permite concluir que el demandante se refiere precisamente a las funciones jurisdiccionales que la Constitución autoriza que sean conferidas de manera excepcional a autoridades administrativas. En ese marco, los cargos carecen de certeza y especificidad, pues no explican, se insiste, las razones por las cuales los principios de la función administrativa deben aplicarse también al ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas.

1.1.6. De igual manera, el cargo por duplicidad de funciones se basa en consideraciones asociadas al ejercicio de funciones administrativas y no al ejercicio de funciones jurisdiccionales. Esa formulación de los cargos conlleva un desconocimiento del alcance de la disposición demandada, y de uno de sus elementos centrales: la definición de la competencia del Ministerio a prevención, en relación con otras autoridades de carácter judicial o administrativo.

Cuando el Legislador confiere competencia a prevención en asuntos jurisdiccionales, ello significa que el funcionario competente para conocer del asunto será aquel a quien primero se le presente la demanda, de manera que si otro de los funcionarios con competencia funcional para conocer del asunto llega a iniciar un procedimiento simultáneo, sus actuaciones estarán viciadas de nulidad, por falta de competencia.

Extraño resulta entonces que el actor defina adecuadamente la naturaleza de la competencia a prevención, citando jurisprudencia de la Corte Constitucional, y, a pesar de ello, considere que su ejercicio genera una eventual duplicidad de funciones entre autoridades administrativas; o ejercicio simultáneo de la competencia frente a asuntos concretos. Esas posibilidades quedan excluidas, por definición, a partir del significado de la expresión "a prevención" en la doctrina y la jurisprudencia.

1.1.7. Sin embargo, en este punto es importante distinguir sobre el destino que cada uno de esos cargos seguirá en este pronunciamiento, pues, a pesar de las deficiencias recién mencionadas, cuando el ciudadano demandante desarrolla el cargo referente al principio de especialidad hace referencia a la necesidad de ciertos conocimientos técnicos mínimos para atribuir una función jurisdiccional específica a una autoridad administrativa determinada. Se trata entonces de argumentos ligados a las condiciones de validez de las normas que pretenden desarrollar el artículo 116 de la Constitución Política, que podrán incorporarse al análisis del primer cargo, sobre la eventual violación al principio de separación de funciones entre las ramas del poder público.

Cabe recordar, además, que a pesar de que el actor liga el principio de especialidad al artículo 209 de la Constitución Política, este también ha sido considerado un elemento del debido proceso y el derecho al acceso a la administración de justicia, en la medida en que todas las personas tienen derecho a que un juez competente e imparcial resuelva los conflictos en que se vean comprometidos sus derechos, lo que justifica la consideración de

los argumentos del actor en el análisis de los cargos de inconstitucionalidad.

El cargo sobre duplicidad de funciones, en cambio, carece por completo de aptitud para provocar un pronunciamiento de fondo, pues, pese a que el actor reconoce el alcance de la competencia "a prevención", pasa por alto que esta configuración de la asignación de competencias, de acuerdo con las consideraciones recién expuestas, descarta que un mismo asunto sea abordado simultáneamente por las autoridades que gozan de competencia en las materias aludidas por el artículo 199 de la Ley 1450 de 2011 (en este caso, el Ministerio de Justicia y del Derecho, las superintendencias y los jueces competentes).

1.2. Consideraciones sobre la vigencia del artículo 199 de la Ley 1450 de 2011.

1.2.1. En la intervención del Departamento Nacional de Planeación se planteó que, antes de abordar el fondo de los cargos de la demanda, la Corte Constitucional debe determinar si la disposición demandada se encuentra vigente, o si, por el contrario, fue derogada por el artículo 24 del nuevo Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, lo que daría lugar a un fallo inhibitorio por carencia actual de objeto.

1.2.2. La Sala constata que el artículo 24 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), especialmente en su numeral 4º, hace referencia a la atribución de funciones jurisdiccionales al Ministerio de Justicia y del Derecho, o del órgano que haga sus veces, materia regulada también por la disposición demandada. En consecuencia, debe establecerse si la norma acusada continúa vigente o si, al menos, posee la potencialidad de producir efectos normativos hoy en día.

1.2.3. Conviene aclarar que (i) en los artículos correspondientes a las derogatorias expresas producidas por el Código General del Proceso no se menciona el artículo 199 de la Ley 1450 de 2011[5] y (ii) si bien el interviniente considera que el artículo 24 numeral 4º del CGP derogó la disposición demandada, su planteamiento se cifra en que el nuevo artículo reprodujo los apartes demandados, así que lo que técnicamente plantea es que la norma demandada fue subrogada por el Código General del proceso (artículo 24).

1.2.4. A continuación se efectuará un cotejo entre los dos artículos, con el propósito de determinar si se produjo la mencionada subrogación, y se precisarán las consecuencias jurídicas que la entrada en vigencia del artículo 24 del Código General del Proceso[6] comporta para el asunto objeto de análisis.[7]

Ley 1450 de 2011 (PND)

Ley 1564 de 2012 (CGP).

Artículo 199. Funciones del ministerio del interior y de justicia en materia de y descongestión.

Artículo 24. Ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas.

Las autoridades administrativas a que se refiere este artículo ejercerán funciones jurisdiccionales conforme a las siguientes reglas:

1. La Superintendencia de Industria y Comercio en los procesos que versen sobre:

a) Violación a los derechos de los consumidores establecidos en el Estatuto del Consumidor.

b) Violación a las normas relativas a la competencia desleal.

2. La Superintendencia Financiera de Colombia conocerá de las controversias que surjan entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas relacionadas exclusivamente con la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales que asuman con ocasión de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

3. Las autoridades nacionales competentes en materia de propiedad intelectual:

a) La Superintendenc ia de Industria y Comercio en los procesos de infracción de derechos de propiedad industrial.

b) La Dirección Nacional de Derechos de Autor en los procesos relacionados con los derechos de autor y conexos.

c) El Instituto Colombiano Agropecuario en los procesos por infracción a los derechos de obtentor de variedades vegetales.

[Inciso 1º] Con el fin de contribuir al acceso eficaz a la justicia y a la descongestión judicial, el Ministerio del Interior y de Justicia, o quien haga sus veces, a través de la dependencia que para tales efectos determine la estructura interna, podrá, bajo el principio de gradualidad en la oferta, operar servicios de justicia en todos los asuntos jurisdiccionales que de conformidad con lo establecido en la Ley 446 de 1998 sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia han sido atribuidos a la Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia Financiera y Superintendencia de Sociedades, así como en los asuntos jurisdiccionales previstos en la Ley 1380 de 2010 sobre insolvencia de personas naturales no comerciantes y en la Ley 1098 de 2006 de conocimiento de los defensores y comisarios de familia.

[Inciso 5º] El Ministerio del Interior y de Justicia, o quien haga sus veces, podrá asesorar y ejercer la representación judicial de las personas que inicien procesos judiciales de declaración de pertenencia con miras al saneamiento de sus propiedades.

4. El Ministerio de Justicia y del Derecho, o quien haga sus veces, a través de la dependencia que para tales efectos determine la estructura interna, podrá, bajo el principio de gradualidad en la oferta, operar servicios de justicia en todos los asuntos

jurisdiccionales que de conformidad con lo establecido en la Ley 446 de 1998 sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia han sido atribuidos a la Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia Financiera y Superintendencia de Sociedades, así como en los asuntos jurisdiccionales relacionados con el trámite de insolvencia de personas naturales no comerciantes y los asuntos previstos en la Ley 1098 de 2006 de conocimiento de los defensores y comisarios de familia.

También podrá asesorar y ejercer la representación judicial de las personas que inicien procesos judiciales de declaración de pertenencia con miras al saneamiento de sus propiedades.

5. La Superintendencia de Sociedades tendrá facultades jurisdiccionales en materia societaria, referidas a:

a) Las controversias relacionadas con el cumplimiento de los acuerdos de accionistas y la ejecución específica de las obligaciones pactadas en los acuerdos.

b) La resolución de conflictos societarios, las diferencias que ocurran entre los accionistas, o entre estos y la sociedad o entre estos y sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral.

c) La impugnación de actos de asambleas, juntas directivas, juntas de socios o de cualquier otro órgano directivo de personas sometidas a su supervisión. Con todo, la acción indemnizatoria a que haya lugar por los posibles perjuicios que se deriven del acto o decisión que se declaren nulos será competencia exclusiva del Juez.

d) La declaratoria de nulidad de los actos defraudatorios y la desestimación de la personalidad jurídica de las sociedades sometidas a su supervisión, cuando se utilice la sociedad en fraude a la ley o en perjuicio de terceros, los accionistas y los administradores que hubieren realizado, participado o facilitado los actos defraudatorios, responderán solidariamente por las obligaciones nacidas de tales actos y por los perjuicios causados. Así mismo, conocerá de la acción indemnizatoria a que haya lugar por los posibles perjuicios que se deriven de los actos defraudatorios.

e) La declaratoria de nulidad absoluta de la determinación adoptada en abuso del derecho por ilicitud del objeto y la de indemnización de perjuicios, en los casos de abuso de mayoría, como en los de minoría y de paridad, cuando los accionistas no ejerzan su derecho a voto en interés de la compañía con el propósito de causar daño a la compañía o a otros accionistas o de obtener para sí o para un tercero ventaja injustificada, así como aquel voto del que pueda resultar un perjuicio para la compañía o para los otros accionistas.

[Inciso 3º]

Parágrafo 1°.

Las funciones jurisdiccionales a que se refiere este artículo, generan competencia a prevención y, por ende, no excluyen la competencia otorgada por la ley a las autoridades judiciales y a las autoridades administrativas en estos determinados asuntos.

Cuando las autoridades administrativas ejercen funciones jurisdiccionales, el principio de inmediación se cumple con la realización del acto por parte de los funcionarios que, de acuerdo con la estructura interna de la entidad, estén habilitados para ello, su delegado o comisionado.

Parágrafo 2°.

Las autoridades administrativas que a la fecha de promulgación de esta ley no se encuentren ejerciendo funciones jurisdiccionales en las materias precisas que aquí se les atribuyen, administrarán justicia bajo el principio de gradualidad de la oferta. De acuerdo con lo anterior, estas autoridades informarán las condiciones y la fecha a partir de la cual ejercerán dichas funciones jurisdiccionales.

[Inciso 2º]

Estos procedimientos se sustanciarán de conformidad con los procedimientos actualmente vigentes.

Parágrafo 3°.

Las autoridades administrativas tramitarán los procesos a través de las mismas vías procesales previstas en la ley para los jueces.

Las providencias que profieran las autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales no son impugnables ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Las apelaciones de providencias proferidas por las autoridades administrativas en primera instancia en ejercicio de funciones jurisdiccionales se resolverán por la autoridad judicial superior funcional del juez que hubiese sido competente en caso de haberse tramitado la primera instancia ante un juez y la providencia fuere apelable.

Cuando la competencia la hubiese podido ejercer el juez en única instancia, los asuntos atribuidos a las autoridades administrativas se tramitarán en única instancia.

Parágrafo 4°.

Las partes podrán concurrir directamente a los procesos que se tramitan ante autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales sin necesidad de abogado, solamente en aquellos casos en que de haberse tramitado el asunto ante los jueces, tampoco hubiese sido necesaria la concurrencia a través de abogado.

Parágrafo 5°.

Las decisiones adoptadas en los procesos concursales y de reorganización, de liquidación y de validación de acuerdos extrajudiciales de reorganización, serán de única instancia, y seguirán los términos de duración previstos en el respectivo procedimiento.

Parágrafo 6°.

Las competencias que enuncia este artículo no excluyen las otorgadas por otras leyes especiales por la naturaleza del asunto.

[Inciso 4º]. La operación de los referidos servicios de justicia debe garantizar la independencia, la especialidad y el control jurisdiccional a las decisiones que pongan fin a la actuación, tal y como está regulada la materia en cuanto el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas.

[Inciso 5º]. El Gobierno Nacional reglamentará la forma en que se haga efectiva la operación de estos servicios de justicia.

[Inciso 6º] Lo previsto en este artículo no generará erogaciones presupuestales adicionales.

1.2.5. De la lectura de los distintos enunciados contenidos en las disposiciones trascritas, la Sala concluye que, en efecto, el contenido normativo del artículo 199 de la Ley 1450 de 2011 fue incorporado en el más amplio artículo 24 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso).

1.2.6. Si bien existen diferencias menores entre ambos artículos, el núcleo de la regulación,

en ambos casos, consiste en la atribución de competencias jurisdiccionales a la misma autoridad (aunque en la Ley 1450 de 2011 se hace referencia al Ministerio del Interior y de Justicia y en la Ley 1564 de 2012 se menciona el Ministerio de Justicia y del Derecho, puede concluirse que la voluntad del Legislador se dirige al mismo organismo y que el cambio de denominación obedece a la escisión del primero y la creación del segundo. Esta conclusión se refuerza por el uso de la expresión "o quien haga sus veces", la cual prevé posibles modificaciones en la estructura del Ministerio correspondiente).

1.2.7. Esa competencia se proyecta sobre cinco áreas jurídicas o materias: (i-iii) las competencias atribuidas a las superintendencias de industria y comercio, financiera y de sociedades por la Ley 446 de 1998; (iv) los procesos de insolvencia de personas naturales no comerciantes; y (v) los asuntos que corresponden a los comisarios y defensores de familia, de acuerdo con la ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia). De igual forma, en ambas disposiciones se prevé la facultad adicional de (vi) representar judicialmente a quienes adelanten procesos de pertenencia para el saneamiento de bienes, y se establece en los dos artículos objeto de comparación que (vii) los servicios se prestarán bajo el principio de gradualidad de la oferta y (viii) generan competencia a prevención frente a las demás autoridades judiciales o administrativas facultadas para conocer de tales asuntos.

1.2.8. Como se explicó, la regulación posterior contenida en el Código General del Proceso tiene un alcance más amplio, en tanto incluye disposiciones concernientes a todas las autoridades administrativas investidas de competencias jurisdiccionales. Pero, en lo concerniente a aquellas que fueron atribuidas al Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Justicia y del Derecho (o quien haga sus veces), la regulación es prácticamente idéntica en los siete aspectos citados, y comparte un mismo núcleo, representado en la definición de las competencias jurisdiccionales del Ministerio correspondiente.

1.2.9. Las disposiciones plantean, sin embargo, las siguientes diferencias: (i) el artículo 199 del PND preveía una regulación ulterior de las facultades conferidas al Ministerio, lo que no ocurre en el artículo 24 del CGP; (ii) el primero de los artículos citados planteaba, en su cuarto inciso, que los servicios se prestarían en condiciones de imparcialidad, independencia y especialidad, aspecto que no se encuentra en el artículo 24 del CGP; y (iii) la norma demandada establecía que el ejercicio de estas funciones no generaría erogaciones "adicionales" derivadas de su implementación[8]. Finalmente, (iv) al referirse a las facultades jurisdiccionales en asuntos de insolvencia de personas naturales no comerciantes, el artículo 199 del PND hacía referencia a la Ley 1390 de 2010, la cual es omitida en el artículo 24 del CGP.

Estas diferencias, aunque relevantes, no modifican la conclusión inicial. Los artículos 199 de la Ley 1450 de 2011 y 24 de la Ley 1564 de 2011 son disposiciones cuyo contenido normativo se concreta en la atribución de competencia a una autoridad específica; las materias objeto de esa asignación son las mismas. Y los aspectos en que se diferencian carecen de contenido normativo autónomo, en tanto vienen a precisar la forma en que se hará efectiva la competencia asignada. Así las cosas, debe concluirse que el artículo demandado fue subrogado por el artículo 24 del Código General del Proceso.

Además, por tratarse de una norma de competencia, debe considerarse que esta posee efecto general inmediato, lo que excluye la posibilidad de que el artículo 199 de la Ley 1450 de 2011 siga produciendo efectos una vez ha sido incorporado al orden jurídico el artículo 24 de la Ley 1564 de 2012.

1.3. Esta conclusión, sin embargo, no implica de manera inmediata, que la Corte deba declararse inhibida, como lo propone el interviniente citado. Si bien la Corporación consideró, en pronunciamientos tempranos, que la subrogación de una norma tenía los mismos efectos que su derogatoria en lo atinente a la competencia de la Corte Constitucional para adelantar el control de constitucionalidad y que ambos fenómenos conducirían a una decisión inhibitoria por carencia de objeto[9], en pronunciamientos más recientes esta Sala ha planteado una conclusión distinta.

1.3.1. En ese orden de ideas, la Corporación comenzó a modificar su comprensión sobre los efectos procedimentales de la subrogatoria de una norma de cara al control de constitucionalidad de las leyes. Así, en la sentencia C-251 de 2003, se expresó que, al menos en principio, ante ese fenómeno, la Corte mantenía competencia para ejercer el control, pues si el contenido normativo de la disposición demandada había sido reproducido en una nueva disposición jurídica, no resultaba plausible sostener que ese contenido normativo ya no produce efectos en el orden jurídico. Por el contrario, dado que con independencia del cambio de disposición normativa, la norma o su contenido permanece en el sistema jurídico, la Corte manifestó que debía acudir al principio pro actione, integrar al estudio de la demanda la disposición subrogatoria y proferir un fallo de fondo sobre el problema jurídico propuesto.

1.3.2. Esa doctrina fue reiterada en la decisión C-750 de 2009, aunque con un resultado distinto. En esa oportunidad, se consideró que se afrontaba un supuesto “especialísimo”, en la medida en que la disposición que subrogó a la norma demandada también fue objeto de censura ciudadana. Por ese motivo, la decisión que se adoptara sobre la norma más reciente o subrogatoria privaría de contenido cualquier pronunciamiento sobre la disposición subrogada. Consecuente con esa constatación, la Sala se declaró inhibida para efectuar un pronunciamiento sobre la disposición derogada y, en cambio, declaró la exequibilidad de aquella que la subrogó.

1.3.3. Finalmente, en la reciente sentencia C-502 de 2012, la Corte Constitucional abordó el estudio de una disposición que fue subrogada, manteniendo la doctrina establecida en los fallos recién citados. En esta oportunidad el Tribunal indicó que el contenido normativo de la disposición demandada producía efectos al ser incorporado en una nueva disposición, así que, acudiendo de nuevo al principio pro actione, procedió a integrar la unidad normativa y profirió un fallo de fondo sobre la disposición subrogatoria. Por su relevancia y la profundidad del análisis desplegado en esa oportunidad, resulta pertinente trascribir un amplio aparte de la sentencia citada:

“3.2. Visto así, se produjo una subrogación, entendida como el acto de sustituir una norma por otra. Es decir que no se trató propiamente de una derogación simple, como quiera que antes que abolir o anular una disposición del sistema normativo establecido, lo que hizo el artículo 202 del Decreto Ley 19 de 2012 fue poner un texto normativo en lugar de otro (…)

3.4. No se ha producido, [sin embargo] , una afectación de la eficacia de la norma acusada en tanto sigue produciendo efectos, aunque su ubicación en el orden jurídico repose ya no en el precepto que el actor acusó, sino en el que con posterioridad a la presentación de la demanda lo sustituyó. […]

4. Con lo anterior, se responde a la cuestión sobre la competencia del juez constitucional para pronunciarse sobre la norma acusada, como quiera que la jurisprudencia de manera reiterada ha manifestado que no puede hacerse un juicio de exequibilidad o inexequibilidad sobre normas que no están vigentes, salvo que las mismas sigan produciendo efectos jurídicos. En relación con el asunto que ocupa la atención de la Sala, es claro que el artículo 12 de la Ley 1383 de 2010 perdió vigencia jurídica por cuanto fue subrogado por el artículo 202 del Decreto Ley 19 de 2012. Aun así, su contenido normativo demandado continúa produciendo efectos y, deriva su validez del nuevo decreto ley al ser reproducida como excepción a la regla dispuesta en los incisos principales de regulación de la primera revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes.

[…] al estimar que la norma acusada mantiene su capacidad de producir efectos jurídicos aunque repose en otra disposición distinta de la señalada por el actor, la Corte tan sólo pretende preservar el objeto sustancial de la acción, no falseado por la subrogación del artículo en que se encuentra el parágrafo que se demanda, pues el mandato que en uno y otro caso se establece es idéntico. Al sustituirse la disposición, se mantuvo incólume la exención de revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes para los vehículos de placas extranjeras que transitan temporalmente y hasta por tres meses en territorio colombiano. De tal suerte y en tanto la demanda y las intervenciones se conforman por cargos y consideraciones sobre norma idéntica y atienden a la misma ordenación que se encuentra ahora vigente, pueden ser consideradas para resolver el asunto.

7. Hace aquí la Corte una aplicación de la diferencia entre disposición y norma aceptada por la jurisprudencia y documentada por la doctrina. Más, antes que aplicar su uso común para poder reconocer diversas interpretaciones posibles de una disposición y en ese tanto una constitucionalidad condicionada, en este caso se usa para valorar la cuestión sobre la vigencia de la norma jurídica acusada. Se mantiene así la competencia de la Corte, con fundamento en que en el presente caso la norma acusada está vigente, no obstante hallarse en una disposición distinta y posterior a la acusada que subroga la que es objeto de demanda.

8. De este modo, la Corte define una postura con relación a mantener su competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de disposiciones que, al momento de fallar, se encuentran subrogadas, siempre y cuando el contenido normativo acusado se haya mantenido inalterado en el nuevo precepto y las razones de inconstitucionalidad o constitucionalidad alegadas por el demandante y los intervinientes resulten igualmente pertinentes.

[…] 9. Tan sólo y para efectos formales, en atención a la observación del Ministerio Público, se dispone de la inclusión dentro del proceso de constitucionalidad, del nuevo precepto en el que se encuentra la norma acusada. Una forma de integración normativa que no proviene de lo previsto en el artículo 6º, inciso 3º del Decreto 2067 de 1991, al ser una figura de

aplicación restringida. Se trata, a cambio, de precisar conforme al principio pro actione, el "señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales" de que trata el artículo 2º del mismo decreto, para incorporar la disposición vigente que contiene la norma jurídica acusada".

1.4. En concepto de la Sala el rumbo decisional trazado en la sentencia C-502 de 2012 frente a normas subrogadas resulta el que más se ajusta al ejercicio del derecho político de participación representado en la acción pública de inconstitucionalidad, al derecho al acceso a la administración de justicia, el principio de eficacia en las actuaciones judiciales y la supremacía de la constitución.

Conviene recalcar, como se hizo en esa oportunidad, que el argumento según el cual este proceder podría afectar seriamente el principio democrático, en la medida en que la Corte por medio de la integración normativa terminaría pronunciándose sobre disposiciones que no fueron objeto de demanda, pasa por alto una distinción muy importante en la doctrina constitucional y la teoría del derecho, como es la distinción entre disposición normativa (o texto normativo) y norma (o contenido normativo). Sostiene esa doctrina que las normas son significados o sentidos semánticos de los textos normativos, de manera que una misma norma puede hallarse en textos diversos, como ocurre precisamente, en aquellos eventos en que se produce la subrogación de una norma y el contenido normativo de la nueva disposición coincide con aquel de el enunciado subrogado.

En consecuencia, tal como se expresó en el fallo citado, cuando una norma se mantiene en el orden jurídico, pese al cambio de la disposición o el texto que la contiene, no puede argumentarse que ya no produzca efectos; y siempre que los cargos se refieran a una misma norma, independientemente de la disposición que la contenga, resulta viable efectuar un control material del mismo, sin que ello implique un control oficioso de las leyes ni una restricción injustificada del principio democrático, pues las razones de inconstitucionalidad que analiza la Corte en esos eventos son las mismas presentadas en la demanda y discutidas a través de las intervenciones y el concepto del Ministerio Público.

1.5. No obstante, por esa misma razón, aquellos cargos de la demanda que dan lugar a este pronunciamiento y en los que se cuestiona la validez del trámite seguido en el Congreso de la República para la incorporación del artículo 199 de la Ley 1450 de 2011, no pueden ser objeto de pronunciamiento constitucional, pues la eventual declaración de inexequibilidad de la disposición por cuestiones de procedimiento en la formación de la ley no tendría consecuencia jurídica alguna, ante la reincorporación de ese contenido normativo en otra ley, cuyo trámite de aprobación no es objeto de discusión. La Sala, en consecuencia, se declarará inhibida en relación con los cargos de violación de los principios de consecutividad, identidad flexible y ausencia de debate.

Una aclaración especial debe efectuarse sobre el cargo por violación al principio de unidad de materia, dado que la jurisprudencia constitucional lo considera un vicio con entidad sustantiva, debido a que se configura cuando el contenido material de la disposición objeto de estudio no guarda una conexión temática, teleológica y sistemática con el título y el conjunto de artículos que componen el estatuto al que pertenece. Este principio tiene como propósito proteger la transparencia en el trámite legislativo, evitar la incorporación

sorpresiva de disposiciones ajenas al objeto central de la regulación y preservar al margen el orden jurídico.[10]

Dado su carácter material, las consideraciones efectuadas sobre la decisión inhibitoria en relación con los cuestionamientos sobre el trámite, no cobija, en principio, al cargo por violación al principio de unidad de materia. Sin embargo, observa la Sala que una vez la disposición demandada fue subrogada por el artículo 24 de la Ley 1564, no resulta procedente abordar el análisis de fondo, pues el artículo 199 de la Ley 1450 hacía parte de un ordenamiento caracterizado por un objeto general y finalidad distintos a los de la Ley 1564. Mientras el primero se hallaba en el Plan Nacional de Desarrollo, el segundo hace parte del Código General del Proceso, leyes que abordan materias diversas, razón por la cual los cargos de la demanda pierden su certeza frente a la nueva normatividad, lo que ocurre también con las intervenciones ciudadanas, y el concepto del Procurador. En otros términos, como la discusión sobre la conexión temática, teleológica y sistemática entre la disposición demandada se efectuó tomando como referencia el Plan Nacional de Desarrollo, no es posible extrapolar razonablemente esos argumentos a una eventual conexión entre el contenido normativo objeto de análisis y el Código General del Proceso.

Así las cosas, entra la Corte Constitucional a estudiar los cargos restantes contra el artículo 199 de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo) y -por integración normativa-, contra el artículo 24 de la Ley 1564 de 2011 (Código General del Proceso). Para ello, reiterará la jurisprudencia sobre la atribución de facultades jurisdiccionales a órganos administrativos y se detendrá, especialmente, en el reciente fallo de constitucionalidad C-896 de 2012, que se ocupó de un tema análogo al objeto de estudio.

2. Jurisprudencia constitucional sobre la atribución de facultades jurisdiccionales a autoridades administrativas.

2.1. La Corte Constitucional se ha referido, en un amplio conjunto de sentencias, a la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. Así, desde la providencia C-592 de 1992[11] la Corporación abordó el tema, destacando que ese tipo de asignación de competencias constituye una tendencia común en el derecho comparado actual, destinada a la descongestión de la administración de justicia, y cuya validez depende de la excepcionalidad y el origen legislativo de la atribución en los términos del artículo 116 de la Constitución Política[12].

De igual manera, en la decisión C-212 de 1994 la Corporación analizó las facultades conferidas a los alcaldes e inspectores de Policía para adelantar la investigación y juzgamiento de contravenciones especiales; así como algunas de las atribuciones que la Ley confiere a la Dirección Marítima (Dimar), que podrían tener naturaleza jurisdiccional[13].

En esta última oportunidad el demandante planteaba que las disposiciones contenidas en ambos ordenamientos resultaban incompatibles con el principio de separación de poderes.

La Corporación analizó por separado las atribuciones asociadas al conocimiento de contravenciones especiales, y aquellas concernientes a la competencia conferida a la Dirección Marítima. Comenzó por destacar la importancia de interpretar el artículo 116 de la

Carta Política de manera armónica con los artículos 113 y 2º de la Constitución.

En ese marco recordó la Corporación que, de acuerdo con el artículo 113, los órganos del Estado tienen funciones separadas pero deben colaborar armónicamente para obtener los fines estatales según fueron definidos en el artículo 2º de la Carta Política, de manera que la separación de funciones entre las ramas del poder público no es absoluta ni configura ámbitos de acción "exclusivos, rígidos e impermeables"[14]. Esa separación de funciones se manifiesta, en cambio, como un equilibrio destinado a impedir la concentración y el abuso del poder, y en la concurrencia de esfuerzo "con miras al logro de metas comunes", como lo evidencia la atribución de funciones jurisdiccionales excepcionales a otras ramas del poder público, como aquellas previstas en los artículos 174 y 178 de la Carta en relación con el Congreso de la República.

Destacó la Corte que, por tratarse de una excepción a la regla general, la interpretación de las normas que confieren ese tipo de competencias debe ser restrictiva y que debe basarse en una decisión legislativa que defina, expresamente y de manera precisa, las autoridades investidas de esas funciones, y las materias comprendidas en tal asignación, aspectos que consideró cumplidos en la asignación de competencias a los inspectores penales de policía, inspectores de policía y alcaldes para fallas sobre contravenciones[15].

En relación con las atribuciones conferidas a la Dimar por el Decreto 2324 de 1984, comenzó la Corporación por distinguir cuáles de las funciones atribuidas eran realmente de carácter jurisdiccional, pues buena parte de ellas hacían parte del ejercicio propio de la administración.[16] Una vez definido el ámbito de las funciones jurisdiccionales, rechazó algunos de los cargos sobre la eventual imprecisión de las facultades atribuidas por el Legislador[17], y precisó que sólo la función de adelantar investigaciones y fallas sobre infracciones de normas sobre actividades marítimas, prevista en el artículo 27 del Decreto demandado, resultaba inconstitucional, debido a la vaguedad con que fue establecida, contrariando los mandatos de excepcionalidad y precisión exigidos por el artículo 116 de la Carta[18]. Al respecto, precisó:

"La única parte del numeral 27 que resulta contraria a lo preceptuado en la Constitución es aquella en la cual se atribuye a la Dirección General Marítima y Portuaria la función de adelantar y fallar investigaciones "por violación a otras normas que regulen las actividades marítimas", pues se trata de una función indefinida que, por ello, choca abiertamente con la precisión exigida por el artículo 116 de la Carta para poder radicar en cabeza de autoridades administrativas funciones de carácter jurisdiccional".[19]

En síntesis, en esas sentencias, la Corte analizó problemas asociados al alcance literal del artículo 116 de la Constitución Política, y se refirió a (i) la prohibición de instruir sumarios; (ii) el carácter excepcional de las atribuciones y (iii) la importancia de su definición precisa por vía legal.

2.2. En un grupo de decisiones proferidas entre los años 2000 y 2002, la jurisprudencia constitucional en la materia se consolidó, debido a la sucesiva presentación de demandas ciudadanas que cuestionaban el alcance de diversas funciones atribuidas a las superintendencias en la ley 446 de 1998 (Sobre descongestión judicial). (Sentencias C-1143 de 2000, C-1641 de 2000, y C-649 de 2001).

Tal como lo evidencia la lectura de la sentencia C-1072 de 2002, en la que se sistematiza la jurisprudencia vertida en los tres fallos previos, en esas sentencias la Corte se ocupó de efectuar una interpretación del artículo 116 desde un punto de vista sistemático, orientado a armonizar el ejercicio de esas funciones con los principios propios de la administración de justicia y, principalmente, con la autonomía, la independencia y la imparcialidad que deben caracterizar las actuaciones de los jueces y sus decisiones.

2.2.1. En la sentencia C-1143 de 2000 la Corte analizó la exequibilidad del artículo 146 de la Ley 222 de 1995[20], que habilitó a la Superintendencia de Sociedades para iniciar la acción revocatoria concursal, instrumento jurídico creado para solicitar la revocatoria de los actos jurídicos realizados por la entidad inmersa en un trámite concursal, que pudieran representar un detrimento para los acreedores, durante los 18 meses anteriores a la iniciación del concurso.

La Corporación consideró que la disposición no violaba el artículo 113 de la Constitución, sino que constituía una concreción legítima del artículo 116 de la Carta Política. En fundamentos centrales del fallo, descartó el cargo según el cual la Superintendencia de Sociedades no gozaba de los atributos de independencia e imparcialidad propios de las autoridades y la función judicial, debido a que actuaría como juez y parte en este tipo de acciones.

La Sala Plena explicó que la interpretación que el actor proponía de la disposición demandada resultaba incorrecta, pues esa misma disposición precisaba que, si bien la superintendencia se encontraba legitimada para iniciar la acción, la decisión de tales asuntos debía ser adoptada por un juez. La diferencia entre las funciones jurisdiccionales y administrativas de la Superintendencia en la materia objeto de estudio, fue sintetizada de esta manera:

“La Superintendencia de Sociedades, entidad administrativa del orden nacional que en virtud de delegación presidencial ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control que consagra el artículo 189-24 Superior, fue investida de funciones jurisdiccionales por el artículo 90 de la Ley 222 de 1.995, para conocer y decidir los procesos concursales. Se trata de la aplicación de lo dispuesto por el artículo 116 de la Carta, en virtud del cual la ley, en forma excepcional, puede “atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas”, como consecuencia del postulado de colaboración armónica entre las ramas del poder público (art. 113 C.P.) […]

La Superintendencia únicamente cuenta con la facultad de interponer la acción [revocatoria], con base en los elementos de juicio que haya reunido con ocasión del concordato, y no de decidir sobre su contenido, puesto que para ello existe otro juez competente […] La facultad que la norma asigna a la Superintendencia se deriva de sus funciones de inspección, vigilancia y control, en la medida en que en ejercicio de tales atribuciones, la entidad puede reunir elementos de juicio para concluir que, en el contexto de la crisis empresarial, ciertos actos del deudor resultan sospechosos, y deben ser objeto de una verificación judicial. Como tal facultad habrá de desarrollarse, necesariamente, durante el trámite del concordato, puede dar pie para concluir, como hace el actor, que la Superintendencia obra como juez y parte en dicho proceso; sin embargo, para la Corte esa

afirmación carece de fundamento jurídico. Precisamente por tratarse de una función administrativa, que coexiste con las funciones jurisdiccionales de la Superintendencia sin confundirse con ellas, la norma solamente la legitimó para interponer la acción revocatoria, mas no la le otorgó competencia para conocer de ella, ni para resolverla: por virtud de la misma disposición impugnada, el funcionario competente para ello es el juez civil del circuito o especializado de comercio del domicilio del deudor […]".

En resumen, la norma analizada se ajustaba a la Constitución porque la facultad de iniciar la acción revocatoria concursal constituía un desarrollo de las competencias administrativas de la Superintendencia de Sociedades, y no una función jurisdiccional, como aquellas que ejerce la entidad de vigilancia en los procesos concursales. La acción citada, reiteró la Sala, no es de conocimiento de la Superintendencia, sino de los jueces competentes.

2.2.2. En la sentencia C-1641 de 2000, la Corte declaró inexequibles determinados apartes de los artículos 133 y 147 de la Ley 446 de 1998 (Sobre descongestión judicial), y del artículo 51 de la Ley 510 de 1998, modificatorio del 146 de la Ley 446 de 1998, por los cuales se atribuyó a la Superintendencia Bancaria competencia para fallar sobre algunos de los conflictos suscitados entre las entidades bancarias y sus clientes; y se estableció que la Superintendencia gozaba de esa competencia, a prevención, cuando el demandante fuera el usuario o cliente de la entidad bancaria.

En lo relevante para este trámite, la demanda estudiada en aquella ocasión planteaba que las disposiciones demandadas desconocían los principios de imparcialidad e independencia judicial, debido a que la Superintendencia actuaría como juez en asuntos en los cuales podría haber actuado previamente en ejercicio de sus competencias administrativas, de inspección, vigilancia y control de las entidades bancarias.

En la primera parte de los fundamentos de la providencia citada la Corporación recordó la jurisprudencia sobre el alcance del artículo 116 en lo relativo a (i) el principio de excepcionalidad en la atribución de tales funciones; (ii) la condición de que sea una norma legal la que establezca esas funciones de manera precisa; (iii) la obligación de interpretar restrictivamente su alcance[21]; (iii) la diferencia entre el carácter excepcional y la supuesta naturaleza transitoria que el demandante atribuía a esas facultades; y (iv) la prohibición de instruir sumarios y juzgar delitos[22].

En ese marco, la Corporación rechazó los cargos de la demanda que discutían una posible indeterminación en el alcance de las competencias conferidas a la Superintendencia[23], considerando que una interpretación sistemática de la disposición permitía precisar los asuntos en los cuales la entidad de vigilancia ejercería esa competencia.

Sin embargo, en relación con la facultad de decidir controversias entre las entidades vigiladas y sus clientes, la Corte encontró, tal como lo argumentaba el actor, la imposibilidad de distinguir entre el ámbito de las funciones administrativas de la Superintendencia Bancaria, de la competencia jurisdiccional asignada por las disposiciones demandadas[24].

En consideraciones centrales de la sentencia, sostuvo este Tribunal que, además de las condiciones establecidas por el artículo 116 de la Carta -ampliamente referidas- para

asegurar la excepcionalidad del ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas, esa atribución debe hacerse siempre compatible con los principios medulares del debido proceso, y especialmente, con la independencia, imparcialidad y autonomía de los jueces y sus decisiones. Dijo la Corte:

"18- Una lectura aislada y literal del artículo 116 parecería indicar que la ley puede atribuir funciones judiciales a cualquier autoridad administrativa, puesto que esa disposición constitucional no establece que el funcionario a quien se le confieran esas competencias jurisdiccionales deba reunir determinados requisitos. Sin embargo, una interpretación constitucional sistemática lleva a la inevitable conclusión de que para que un funcionario administrativo pueda ejercer funciones jurisdiccionales debe contar con ciertos atributos de independencia e imparcialidad. En efecto, la Carta es clara en señalar que las decisiones de la justicia son independientes (CP art. 228), mientras que las normas internacionales de derechos humanos, conforme a las cuales se deben interpretar los derechos constitucionales (CP art. 93), indican que toda persona tiene derecho a ser oída, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (art. 8.1 Convención Interamericana y art. 14-1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos). En tales condiciones, es necesario armonizar la posibilidad que confiere el artículo 116 de la Carta de conferir funciones judiciales a las autoridades administrativas con los requisitos de imparcialidad, predeterminación e independencia que deben tener las personas que ejercen funciones jurisdiccionales. Una conclusión se impone: La ley puede conferir atribuciones judiciales a las autoridades administrativas, pero siempre y cuando los funcionarios que ejercen concretamente esas competencias no sólo se encuentren previamente determinados en la ley sino que gocen de la independencia e imparcialidad propia de quien ejercita una función judicial.

[…]

20- El examen precedente lleva una conclusión ineludible: bien puede la ley atribuir funciones judiciales a las superintendencias, tal y como lo hacen las disposiciones acusadas. Sin embargo, el actor acierta en señalar que en determinados casos, el ejercicio de esas competencias judiciales por esas entidades es susceptible de desconocer el debido proceso, pues si el funcionario que debe decidir judicialmente un asunto en esa entidad se encuentra sometido a instrucciones al respecto por sus superiores, o tuvo que ver previamente con la materia sujeta a controversia, es obvio que no reúne la independencia y la imparcialidad que tiene que tener toda persona que ejerza una función jurisdiccional en un Estado de derecho (CP art. 228).

[…] en desarrollo de la atribución referente al control, vigilancia y supervisión por parte de la superintendencia bancaria, esta instruye a las instituciones sujetas a control, sobre la manera como se debe asegurar el cumplimiento de la actividad, fija criterios técnicos y jurídicos, practica inspecciones, establece los parámetros para asegurar el cumplimiento de las normas, todo lo cual, sin lugar a dudas, la obliga a tomar una posición frente a las entidades, que a la postre condiciona el ejercicio imparcial de sus atribuciones jurisdiccionales en estos puntos

23- Considera la Corte que la función de inspección, control y vigilancia permite a las superintendencias dar instrucciones que comprometen un criterio de imparcialidad para juzgar posteriormente los asuntos previstos en el artículo 51 de la ley 510 de 1999 porque, como bien lo señala el demandante, su actuación estará sujeta a esos pronunciamientos anteriores, lo cual sin duda vulnera los artículos 228 y 229 de la Constitución, en consonancia con el artículo 29 ídem".

Esas consideraciones condujeron entonces a la declaratoria de inexequibilidad de las funciones que suponían una confusión entre los asuntos administrativos y jurisdiccionales que podían ser asumidos por la Superintendencia.

2.2.3. Posteriormente, en la sentencia C-649 de 2001, la Corporación analizó la constitucionalidad de un conjunto de atribuciones conferidas por la Ley 446 de 1998, sobre descongestión judicial, a la Superintendencia de Industria y Comercio, en materia de competencia desleal[25].

En esa oportunidad, la Corte reiteró las consideraciones sobre independencia, autonomía e imparcialidad en la adjudicación y en el ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas. Estimó que, en efecto, las disposiciones acusadas podrían afectar la autonomía y la independencia de las superintendencias, pero, procurando la maximización de los principios democrático y de conservación del derecho, estimó que no debía declararse la inexequibilidad de la norma, sino su constitucionalidad condicionada, en el sentido de que la Superintendencia de Industria y Comercio debía adecuarse institucionalmente con el propósito de que en la organización interna de la entidad estuvieran definidas y separadas las funciones administrativas y las jurisdiccionales. También precisó la Corporación que la entidad tenía la la obligación de informar adecuadamente a las personas involucradas sobre el carácter jurisdiccional o administrativo de los procedimientos iniciados.

"[…] las anteriores reglas […] plantean un claro problema de constitucionalidad. Si la Superintendencia de Industria y Comercio ejerce sus funciones jurisdiccionales respecto de una entidad o una situación en relación con la cual ya había ejercido, con anterioridad, sus funciones administrativas, resulta claro que su imparcialidad estaría comprometida ab initio, puesto que se buscaría una decisión (definitiva) en relación con una situación que ya había generado un pronunciamiento anterior. Por lo tanto, tal hipótesis sería lesiva de la garantía de imparcialidad que caracteriza a la administración de justicia, según lo deseó el Constituyente, lo cual configura uno de los elementos esenciales del derecho fundamental al debido proceso. En consecuencia, habrá de condicionarse la constitucionalidad de las normas estudiadas en el siguiente sentido: no podrá el mismo funcionario o despacho de la Superintendencia de Industria y Comercio, ejercer funciones jurisdiccionales respecto de casos de competencia desleal, en los cuales ya se hubiera pronunciado con anterioridad, con motivo del ejercicio de sus funciones administrativas de inspección, vigilancia y control en la materia. Tales funciones deben ser desarrolladas por funcionarios distintos, entre los cuales no medie relación alguna de sujeción jerárquica o funcional en lo que atañe al asunto que se somete a su conocimiento".

2.4. Finalmente, en la sentencia C-1071 de 2002 se analizaron las atribuciones que el

artículo 145 de la ley 446 de 1998 (Sobre descongestión judicial)[26] confiere a la Superintendencia de Industria y Comercio para adelantar procedimientos relacionados con la protección de los consumidores. La decisión sintetizó entonces lo planteado en los tres fallos recién citados y estimó que, en el asunto objeto de estudio, debía seguirse la decisión de constitucionalidad condicionada, tal como se hizo en la sentencia C-649 de 2001[27].

De especial relevancia resulta la síntesis de las reglas sobre independencia e imparcialidad en el ejercicio de funciones por las autoridades administrativas que se presentó en esa providencia:

"15- Un análisis de las anteriores tres sentencias permite precisar la doctrina constitucional sobre el ejercicio de funciones judiciales por las superintendencias. Así, esta Corte ha exigido, en forma invariable, que los funcionarios administrativos que ejercen funciones judiciales estén dotados de independencia e imparcialidad, doctrina que es reiterada en la presente oportunidad. La diferencia en el sentido de las decisiones en los tres casos deriva de la distinta relación entre el ejercicio de las funciones judiciales por las superintendencias, y el desarrollo de labores de inspección, vigilancia y control por esas mismas entidades. Así, si es posible distinguir con claridad el ámbito de la función judicial de aquel desarrollado en las labores de vigilancia y control, entonces la imparcialidad e independencia no se ven comprometidas. Por ello, la sentencia C-1143 de 2000 declaró la constitucionalidad de la posibilidad de que la Superintendencia de Sociedades pudiera incoar la acción revocatoria concursal. Por el contrario, si las funciones judiciales y de vigilancia y control se encuentran tan íntimamente ligadas dentro de la superintendencia respectiva que resulta imposible autonomizar la función judicial dentro de la entidad, entonces la decisión que se impone es la declaración de inexequibilidad de la atribución de funciones judiciales a esa superintendencia, tal y como lo hizo la Corte en la sentencia C-1641 de 2000 en relación con ciertas funciones judiciales de la Superintendencia Bancaria. Finalmente, si existen interferencias entre las funciones judiciales y las labores de vigilancia y control, pero es razonable suponer que la propia entidad puede ajustar su estructura y funcionamiento para proteger la imparcialidad de la función judicial, entonces la decisión más adecuada es recurrir a una sentencia de constitucionalidad condicionada, tal y como lo hizo la sentencia C-649 de 2001 en relación con las atribuciones judiciales de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia desleal.

16- El estudio precedente lleva a la Corte a concluir que en este caso se presenta la tercera hipótesis. Así, como se explicó, las funciones judiciales de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor se ven en ocasiones interferidas por las labores de vigilancia y control que esa misma entidad desarrolla en esos campos, lo cual afecta el principio de imparcialidad. Sin embargo, no existen razones para considerar que es imposible que la estructura y funcionamiento de esa entidad no puedan ajustarse a fin de garantizar la autonomía de esas atribuciones judiciales. No es pues necesario recurrir a la solución más drástica de declarar la inexequibilidad de esas funciones judiciales de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor pues basta condicionar su alcance, tal y como lo hizo la sentencia C-649 de 2001 en relación con las atribuciones judiciales de esa misma superintendencia en materia de competencia desleal.

La Corte concluye entonces que la disposición acusada es exequible, pero siempre y cuando, por los procedimientos constitucionales previstos, la estructura y funcionamiento de esa superintendencia sean ajustados para asegurar que no podrá el mismo funcionario o despacho de la Superintendencia de Industria y Comercio ejercer funciones jurisdiccionales respecto de casos de protección al consumidor, en los cuales ya se hubiera pronunciado con anterioridad, con motivo del ejercicio alguna de sus funciones administrativas, ya fuere inspección, vigilancia o control en la materia. Tales tareas deben ser desarrolladas por funcionarios distintos, que no tengan relación alguna de sujeción jerárquica o funcional frente a quienes dictaron o aplicaron pronunciamientos en materia de protección al consumidor que se refieran directamente al asunto que se somete a su conocimiento".

En conclusión, las sentencias proferidas entre los años 2000 y 2002 constituyen el cuerpo jurisprudencial por medio del cual la Corporación inició la armonización entre el desarrollo del artículo 116 de la Carta y los principios de imparcialidad, independencia, autonomía, y neutralidad que deben guiar las actuaciones judiciales. La Corte, además, planteó en esas decisiones las posibles decisiones a adoptar, dependiendo de la interferencia real, potencial o inexistente entre los ámbitos de las funciones administrativas y jurisdiccionales de cada órgano.

1.3. En otras decisiones, la Corte consideró otros aspectos relacionados con las facultades jurisdiccionales ejercidas por la Superintendencia, pese a que el núcleo de la doctrina constitucional se encuentra consolidado desde el año 2002, con las sentencias ya citadas. Por ese motivo, en este aparte se efectuará una breve exposición de las decisiones C-384 de 2000, C-415 de 2002.

1.3.2. En la sentencia C-384 de 2000, la Corte se pronunció sobre la exequibilidad del inciso 3º del artículo 148 de la Constitución Política. El cargo de inconstitucionalidad proponía que el inciso tercero desconocía la Constitución al prever que las decisiones de las superintendencias no serían susceptibles de control jurisdiccional.

La Corporación consideró que esa regulación resultaba legítima, como expresión del amplio margen de configuración del derecho que la Constitución reserva al Legislador. Sin embargo, aclaró que una interpretación demasiado amplia de esa disposición podría llevar a una limitación injustificada del derecho a la administración de justicia, lo que ocurriría, por ejemplo, en caso de concluir que la norma incorporaba una prohibición de interposición de la acción de tutela contra esas decisiones.[28].

2.5. En la sentencia C-415 de 2002, la Corporación analizó un cargo sobre la eventual violación del debido proceso, derivada de una disposición que, en concepto del ciudadano demandante, habilitaba a los peticionarios para interponer el recurso de apelación frente a las decisiones adoptadas por las Superintendencias, ante las mismas entidades. En esa oportunidad, comenzó la Corte por precisar si la interpretación de la disposición propuesta en la demanda, sin duda razonable, era también correcta, dado que la disposición evidenciaba un problema de ambigüedad semántica, en tanto hacía referencia en un primer aparte a autoridades judiciales; posteriormente, a las superintendencias, y al final

reemplazaba uno de esos dos sujetos por la expresión “las mismas”. Este es el texto que debía analizar la Sala: “Los actos que dicten las superintendencias en uso de sus facultades jurisdiccionales no tendrán acción o recurso alguno ante las autoridades judiciales. Sin embargo, la decisión por la cual las entidades se declaren incompetentes y la del fallo definitivo, serán apelables ante las mismas.”.[29]

Para despejar ese problema de interpretación, la Corte se basó en la oposición entre la regla general (ausencia de recursos judiciales), y la excepción (procedencia del recurso de apelación ante decisiones de incompetencia y los fallos definitivos), para concluir que la disposición, en realidad, hacía referencia a la posibilidad excepcional de presentar el recurso de apelación ante los jueces en las dos hipótesis allí presentadas. Acto seguido, analizó si esa previsión se ajustaba a la Carta Política, en los siguientes términos:

37. […] no se evidencia una vulneración al debido proceso, por cuanto quien debe resolver los recursos de apelación interpuestos contra los actos que dictan las superintendencias, es un funcionario distinto, autónomo e independiente respecto de esa institución. De igual forma, el derecho a la igualdad tampoco ha sido vulnerado. Por el contrario, el legislador con esta norma consagró la doble instancia, independientemente de si un mismo asunto es tramitado ante una Superintendencia o ante los jueces ordinarios que tienen competencia a prevención, por lo cual en el punto concreto de la apelación, no existe diferencias entre el trámite surtido ante la superintendencia o ante los jueces.

[…] 39. La decisión sobre el contenido de una apelación es igualmente una actividad judicial, que requiere de un funcionario previamente determinado sobre el cual pueda asegurarse la efectividad de los principios de la administración de justicia: independencia, imparcialidad, libertad institucional y autonomía. […] Como ha reconocido esta Corporación el derecho al juez natural es una garantía de carácter fundamental y un elemento inescindible del concepto del debido proceso. Sólo la Constitución y la ley pueden constituir su estructura y asignarle competencias para conocer de determinados asuntos. Cuando tal presupuesto no es cumplido, la regulación que estructura un procedimiento sin declarar cuál es la estructura jurisdiccional competente, o que deja al arbitrio de las partes su determinación, sería abiertamente inconstitucional”.

De esos dos fallos se destaca: (i) la consideración según la cual la existencia de un control judicial hace parte del marco de configuración legislativa, siempre que no suponga una restricción desproporcionada del acceso a la administración de justicia, como ocurriría se impidiera el acceso a la acción de tutela; y (ii) la regla según la cual, en caso de que exista una duda sobre la naturaleza administrativa o jurisdiccional de una función asignada a un órgano administrativo, debe interpretarse que se trata de una competencia administrativa, para así preservar la excepcionalidad en el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de órganos no judiciales.

2.4. Finalmente, en reciente decisión (C-896 de 2012), la Corte se ocupó de un problema jurídico de especial interés para el asunto que debe analizar la Sala en esta oportunidad.

En esa sentencia, se estudió la constitucionalidad de la competencia atribuida por la Ley 1480 al Ministerio de Justicia y del Derecho, en asuntos relacionados con la protección del

consumidor.[30] El Tribunal efectuó entonces una presentación comprensiva de la jurisprudencia constitucional en la materia y concluyó que las normas analizadas resultaban incompatibles con los mandatos del artículo 116 de la Constitución Política, en la medida en que, dada la vaguedad de la fórmula utilizada por el Legislador, conferían una competencia de carácter genérico, ajena a la excepcionalidad que ordena el artículo 116 de la Carta.[31] Por su relevancia, se efectúa una amplia trascripción de las consideraciones centrales de la sentencia citada:

"5.3. Reglas jurisprudenciales de la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas.

[…]

5.3.1. Se encuentra constitucionalmente ordenado que sean disposiciones con fuerza de ley las que atribuyan funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas. Esta competencia legislativa, conforme al artículo 3 de la ley 1285 de 2009, comprende el señalamiento de las competencias, la determinación de las garantías al debido proceso y la fijación de todas las condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes.

5.3.2. Se encuentra constitucionalmente dispuesto que la atribución sea excepcional y precisa (artículo 116). Del carácter excepcional se sigue (i) un mandato de interpretación restrictiva de las normas que confieren este tipo de facultades y (ii) un mandato de definición precisa de las competencias y las autoridades encargadas de ejercerlas. De este mandato de definición precisa se deriva el deber del legislador de establecer competencias puntuales, fijas y ciertas. Adicionalmente y atendiendo lo dispuesto en el artículo 3 de la ley 1285 de 2009 el carácter excepcional implica (iii) un mandato de asignación eficiente conforme al cual la atribución debe establecerse de manera tal que los asuntos sometidos al conocimiento de las autoridades administrativas puedan ser resueltos de manera adecuada y eficaz.

5.3.3. Se encuentra constitucionalmente prohibido de manera definitiva la asignación de competencias a autoridades administrativas para instruir sumarios o juzgar delitos.

(i) En el evento de que resulte posible diferenciar claramente y no exista riesgo alguno de interferencia entre el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y el ejercicio de las funciones administrativas desarrolladas por la autoridad correspondiente -relacionadas con la materia objeto de juzgamiento-, la disposición que asigna las competencias jurisdiccionales será constitucionalmente admisible.

(ii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales se encuentren tan estrechamente ligadas que no sea posible diferenciar -o eliminar- el riesgo de interferencia en el ejercicio de unas y otras en la entidad administrativa correspondiente, la disposición que atribuye las funciones jurisdiccionales será inconstitucional.

(iii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales impliquen un riesgo de confusión o interferencia pero sea posible, desde el punto de vista jurídico y práctico, superar tales riesgos de confusión o interferencia, la disposición que atribuye las funciones

será constitucional bajo la condición de que se eliminen tales riesgos.

[…]

Con base en esas reglas, entró la Corte a analizar la constitucionalidad de las disposiciones demandadas. En ese marco, estimó que resultaban inconstitucionales por el carácter genérico o excesivamente vago con el que se hacía referencia a las atribuciones, incluyendo un conjunto no identificado de normas vigente, así como eventuales normas futuras. Esa amplitud, explicó la Sala, impedía evaluar la satisfacción de los requisitos de independencia, imparcialidad y neutralidad del órgano habilitado para ejercer funciones jurisdiccionales, elemento de juicio imprescindible en este tipo de casos. Además, se manifestó que como la disposición no especificaba el funcionario, funcionarios o dependencias que, en el interior del Ministerio, adelantaría las funciones asignadas, se acentuaba la conclusión de inconstitucionalidad. El análisis concreto del cargo, se construyó entonces bajo las siguientes consideraciones:

"5.4.2. El aparte referido establece una competencia indeterminada que se define a partir de todas las disposiciones en el ordenamiento jurídico, vigentes o que entren en vigencia posteriormente, en las que se atribuya algún tipo de competencia judicial a las autoridades administrativas. Esta apertura competencial, además de desconocer el mandato de definición precisa o puntual de las atribuciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas -CP, art 116- adscrito al principio de legalidad, tiene como efecto el desconocimiento de la naturaleza excepcional de la asignación de estas atribuciones -CP, art 116- en tanto su resultado consiste en radicar, en una autoridad administrativa, la totalidad de funciones jurisdiccionales previa o posteriormente asignadas a otras autoridades del mismo tipo, así sea a modo de competencias a prevención.

Esta forma de asignación de funciones carece de la puntualidad que en un asunto de tanta relevancia, como lo es la atribución excepcional de facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas, cabe exigir. La competencia del Ministerio se completa a partir de una general remisión a todas las disposiciones del ordenamiento que puedan estar vigentes en esta materia y, adicionalmente, a todas aquellas que puedan irse adoptando. El modo de regulación adoptado por el legislador impide a los ciudadanos identificar claramente y de manera concurrente a la creación de la competencia genérica, los asuntos de los que podrá ocuparse el Ministerio.

5.4.3. La excepcionalidad, como se dejó señalado previamente, implica un mandato de asignación eficiente que se deriva del artículo 3 de la ley 1285 de 2009 y conforme al cual la atribución debe establecerse de manera que los asuntos sometidos al conocimiento de las autoridades administrativas puedan ser resueltos de manera adecuada y eficaz.

Esta exigencia demanda del legislador un esfuerzo por valorar cuidadosamente la autoridad administrativa que puede asumir adecuadamente la función judicial. No duda la Corte que en esta materia el Congreso dispone de un amplísimo margen para considerar las alternativas disponibles en función de los asuntos sobre los cuales recaerá la función jurisdiccional, así como de la capacidad y conocimiento de las diferentes autoridades administrativas para cumplirla correctamente. Sin embargo ese margen para la atribución no es absolutamente libre dado que, de lo contrario, podría poner en riesgo la exigencia de

excepcionalidad.

Si el legislador de forma indeterminada o imprecisa atribuye funciones jurisdiccionales a una o varias autoridades administrativas a tal punto que no resulta posible identificar, al menos de manera sumaria, la eficiencia de tal asignación para la protección de los derechos, podría impactar negativamente el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades administrativas.

La expresión acusada establece de manera genérica e indeterminada que el Ministerio mencionado podrá asumir competencias jurisdiccionales en todos aquellos asuntos respecto de los cuales la ley haya permitido o permita a otras autoridades administrativas el ejercicio de funciones jurisdiccionales. Considera la Corte que el aparte examinado prevé una asignación genérica, abierta y altamente indeterminada que no evidencia examen o valoración de ninguna naturaleza en relación con los efectos de la atribución de funciones jurisdiccionales al Ministerio. La disposición, que pretende desde ahora radicar en el Ministerio la totalidad de funciones jurisdiccionales conferidas o que se confieran a las autoridades administrativas, impide apreciar los efectos de tal asignación.

La excepcionalidad y precisión quedan entonces afectadas pues el legislador, en lugar de definir de manera precisa como lo exige la Constitución, los asuntos en los que será competente el Ministerio, estableció que lo sería para todos los establecidos en la actualidad y para los que lleguen a determinarse en el futuro. Se trata entonces de una asignación impuntual, carente de fijeza e incierta.

5.4.5. La determinación legislativa ahora examinada impide, adicionalmente, realizar un cotejo constitucional adecuado de la disposición demandada con las garantías constitucionales que ordenan proteger la imparcialidad e independencia. En efecto su carácter genérico e indeterminado, no hace factible establecer si existen o no riesgos de interferencia entre el ejercicio de las funciones administrativas y el ejercicio de las funciones jurisdiccionales asignadas al Ministerio.

La imposibilidad de adelantar este control, esencial en este tipo de casos según la jurisprudencia de la Corte, conduce necesariamente a la inconstitucionalidad del aparte demandado en tanto este Tribunal no podría evaluar de manera precisa si las competencias a cargo del Ministerio ponen en riesgo la imparcialidad e independencia que, además de integrar al debido proceso en tanto valores esenciales de la administración de justicia, constituyen requerimientos que deben satisfacerse cuando se atribuyen funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas.

[…]

5.4.6. La conclusión respecto de la inconstitucionalidad de las expresiones acusadas se acentúa si se considera que el artículo demandado no prevé con claridad el funcionario que asumirá las funciones judiciales, en tanto se limita a señalar que tales funciones serán ejercidas por el Ministerio del Interior y de Justicia o por quien haga sus veces y a través de la dependencia que para tales efectos determine la estructura interna. Resulta especialmente confusa esta atribución si se considera que al momento de ser publicada en el diario oficial la ley 1480 de 2011, ya había sido expedida la ley 1444 de 2011, en cuyos

artículos 1 y 4, se establecía, respectivamente, la escisión del Ministerio del Interior y de Justicia de los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes al despacho del Viceministro de la Justicia y el Derecho, de una parte, y la creación del Ministerio de Justicia y del Derecho, de otra.

5.4.7 Debe precisar la Corte que la expresión "siempre y cuando las controversias sean susceptibles de transacción o conciliación y se apliquen las normas procesales vigentes" no se encontrará comprendida por la decisión de inconstitucionalidad que en esta oportunidad se adoptará en tanto, de una parte, la referida expresión tiene un significado deóntico independiente y, de otra, tal significado no ha sido cuestionado en esta oportunidad".

En conclusión, en la providencia citada, la Corte Contitucional reiteró su línea en relación con la necesidad de que el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas sea claro, expreso y concreto; agregando que, en este contexto, la designación del funcionario encargado de adelantar la nueva atribución también debe ser específica, con el propósito de adelantar un juicio acerca de la si la función concedida tiene relación con la materia legalmente asignada a la entidad en materia administrativa y, al mismo tiempo, si en virtud de las funciones que ordinariamente desempeña, se garantizará la independencia en el servicio de la administración de justicia.

3. Estudio de los cargos propuestos.

3.1. Según se expresó en el acápite sobre cuestiones previas, la Sala no abordará los cargos relacionados con eventuales vicios en el trámite de la Ley 1450, debido a la incorporación de ese contenido normativo en una nueva disposición, cuyo trámite no es objeto de discusión en esta oportunidad. De igual manera, la Corporación ha considerado que los cargos por violación de los principios de la función administrativa (artículo 209) carecen de aptitud para provocar un fallo de fondo, aunque algunos de los argumentos de violación al principio de especialidad, pueden ser válidamente incorporados al primer cargo, sobre la eventual violación al principio de separación de funciones entre las ramas del poder público.

3.2. En consecuencia, con base en las subreglas reiteradas en esta oportunidad, procede la Corte a determinar si las facultades jurisdiccionales conferidas al Ministerio de la Justicia y del Derecho (o quien haga sus veces) por los artículos 199 de la Ley 1450 y 24 de la Ley 1564 se ajustan a las condiciones establecidas en el artículo 116 de la Constitución Política, en los términos en que esa cláusula ha sido interpretada por la jurisprudencia constitucional.

3.3. A continuación, la Corte analizará el cargo de la demanda correspondiente a una eventual violación a los artículos 116 y 113 por parte del Legislador, en la atribución de competencias jurisdiccionales al Ministerio de Justicia y del Derecho prevista, en un primer momento, en el artículo 199 la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo), y posteriormente, en el artículo 24 la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso).

3.4. En la exposición de la línea jurisprudencial que servirá de marco para este análisis, se ha propuesto la existencia de tres momentos de desarrollo jurisprudencial en la materia. Es importante indicar, sin embargo, que esa presentación sólo pretende evidenciar los

aspectos en los que la Corte ha hecho énfasis en distintos momentos históricos, al compás de los cargos elevados por los ciudadanos. No sugiere, en cambio, la existencia de cambios jurisprudenciales en la interpretación del artículo 116 constitucional.

Desde sus inicios, la jurisprudencia de este Tribunal sobre el asunto objeto de estudio ha girado en torno al principio o condición de excepcionalidad en la atribución de tales funciones y a la necesidad de una concreción del artículo constitucional citado que resulte armónica con la separación de funciones entre los poderes públicos, el acceso a la administración de justicia como derecho y servicio público, y el debido proceso.

3.6. Ahora bien, la expresión "excepcionalmente" -como ocurre con gran parte de los conceptos jurídicos- presenta una evidente vaguedad, razón por la cual exige especiales esfuerzos del intérprete para precisar su alcance. Así, una definición inicial de lo excepcional, asumida por la Corte en asuntos análogos al que se estudia, es que con esa expresión se designa aquello que se sustrae del ámbito de la regla general. Esa definición, sin embargo, no es suficiente para resolver cuestiones concretas, en las cuales surge la duda sobre si está ante un evento excepcional o no.

En la misma dirección, la Corte ha afirmado que cuando una excepción es demasiado amplia, o cuando el número de excepciones se multiplica, se corre el riesgo de tornar lo excepcional en general. Pero esa consideración es más una prevención intuitiva que conceptual, porque las expresiones "excesiva amplitud", o "número excesivo de excepciones" son también vagas y no existe un parámetro objetivo para determinar cuándo se sobrepasa ese hipotético umbral del exceso.

3.7. De acuerdo con la jurisprudencia reiterada en esta oportunidad, la condición de excepcionalidad se cumple, en primer término, mediante la satisfacción de dos condiciones: la reserva de ley en la asignación de esas funciones (que puede ser satisfecha también mediante la promulgación de decretos con fuerza de ley), y la precisión en la regulación legislativa.

La reserva de ley garantiza la excepcionalidad por un mecanismo de residualidad: dada la amplitud del universo de supuestos que corresponde definir a la jurisdicción, o que potencialmente pueden llegar a su conocimiento, y en virtud del principio de división de funciones entre las ramas del poder público, opera una regla de cierre según la cual todos los asuntos sobre los que no exista una excepción taxativamente consagrada en la Constitución o la Ley, serán de competencia de los jueces.

Como ese universo de supuestos susceptibles de ser definidos judicialmente es particularmente amplio, esta primera condición cumple una función importante, que se puede sintetizar así: siempre que el Legislador prevea una atribución de competencias en materia jurisdiccional en cabeza de autoridades administrativas, se puede suponer que, residualmente, se mantendrá un conjunto muy amplio de materias de competencia exclusiva de los jueces. En otros términos, aquello que menciona la ley se torna en excepción porque, en oposición a ello -y a las competencias jurisdiccionales que el propio Constituyente asignó al Congreso de la República en los artículos 174 y 178 de la Carta-, todo lo demás se mantiene bajo la jurisdicción y competencia de los órganos estrictamente judiciales.

3.8. Con todo, el Legislador podría, mediante la promulgación sucesiva de leyes con un ámbito excepcional de aplicación (en los términos planteados en el párrafo precedente), atribuir demasiadas funciones jurisdiccionales a la administración, asumiendo que siempre quedará un campo más amplio para los jueces. Esa situación, sin duda, debilitaría la administración de justicia como institución pues en lugar de destinar los esfuerzos estatales al fortalecimiento de la actividad judicial, el Estado la privaría progresivamente de funciones y desdibujaría el reparto general de competencias entre las ramas del poder público, de manera que el crecimiento paulatino de las excepciones genera cada vez más dudas sobre el respeto por el principio o condición de excepcionalidad del artículo 116 Superior. Genera una sospecha de inconstitucionalidad.

A manera de ejemplo, si, en virtud del desarrollo del artículo 116, la administración gozara de competencia para resolver un porcentaje aproximado del 0.01% del universo de materias susceptibles de decisión judicial, entonces plausiblemente se respetaría el criterio de excepcionalidad. Si, en cambio, la administración posee la competencia de conocer el 45% de ese universo, no cabe duda de que esa atribución excederá lo dispuesto por el texto y propósito del artículo 116 constitucional, aún si se argumenta que no se viola la regla general porque el 55% de los asuntos permanecerá en cabeza de la jurisdicción.

En ese escenario, se enfrenta entonces el problema de la vaguedad por ausencia de un parámetro definitorio del umbral del exceso, previamente mencionado, el cual se puede ilustrar mediante supuestos de ampliación sucesiva de las competencias jurisdiccionales "excepcionalmente" atribuidas a las autoridades administrativas. Está claro también que entre uno y otro extremo existirán supuestos en los que sería difícil verificar si se mantiene la excepcionalidad. Para decidir si una competencia que se proyecta sobre el 5% del potencial de asuntos sometidos a los jueces se ajusta al mandato de excepcionalidad o si, por el contrario, refleja una competencia que por su amplitud es incompatible con el artículo 116 de la Constitución por sustraer del ámbito judicial (en sentido estricto) buena parte de los asuntos propios de su conocimiento, el juez constitucional requerirá de elementos adicionales que lo orienten en ese ámbito de vaguedad.

3.9. El problema de definir entonces el umbral donde se pierde la excepcionalidad, parecería entonces librado a apreciaciones subjetivas sobre qué tantas funciones, o de qué índole, resultan excesivas o permanecen en el margen limitado que plantea al artículo 116 de la Carta Política.

Es importante señalar, para desvanecer en alguna medida esa impresión, que el asunto no se cifra en la defensa de la literalidad del artículo 116 Superior, mediante la precisión de sus límites. No cabe duda de que la expresión acogida por el Constituyente en esa disposición obedece a la satisfacción de otros principios constitucionales y, principalmente, al respeto por el esquema tradicional de la división de funciones entre los poderes públicos, según el cual corresponde a los jueces administrar justicia. Por ese motivo, cuando, aun sin convertirse en regla general, los asuntos sometidos a esa asignación "excepcional" de competencias resultan excesivos, se percibe una lesión de la voluntad de los constituyentes, tal como se representa objetivamente en los artículos 116 y 113 de la Carta Política.

3.10. Pues bien, la condición de “precisión” en la asignación de funciones jurisdiccionales a órganos administrativos enfrenta este problema, exigiendo al legislador un especial cuidado en la designación de los funcionarios (o los órganos), y la definición de las áreas en las que se desarrollará esa competencia excepcional.

Esa precisión tiene como fin impedir que las competencias comprendan campos demasiado amplios de acción judicial, en virtud del uso de formulaciones generales en las disposiciones normativas correspondientes y permite al juez constitucional evaluar si se respeta el mandato de excepcionalidad. La precisión en la tarea legislativa, además, va de la mano del principio de interpretación restrictiva de las excepciones, como barrera adicional a una atribución carente de límites de funciones jurisdiccionales a la administración y, por lo tanto, incompatible con la Constitución Política.

3.11. La violación del mandato de precisión fue el motivo principal por el cual la Corte declaró inexequible la norma que confería al Ministerio de Justicia y del Derecho, competencia jurisdiccional sobre todos los temas en que previamente el Legislador hubiere asignado competencias a las superintendencias, o en aquellos que les atribuyera en el futuro[32]. Obviamente, una formulación que abarca un conjunto de asuntos indeterminado e indeterminable, mediante una remisión a todo el ordenamiento y a normas futuras, no resultaba compatible con la obligación de delimitación de las materias que, en virtud del artículo 116 de la Constitución Política, el Legislador atribuyó al Ministerio de la Justicia y del Derecho en la norma analizada en esa oportunidad.

3.12. Sin embargo, aún respetando esa condición de precisión, el Legislador podría violar el mandato de excepcionalidad. Así, por ejemplo, una remisión normativa a un ordenamiento comprensivo de todas las materias propias de una jurisdicción (o la mayor parte de ellas) resultaría sin lugar a dudas violatoria del principio de excepcionalidad, como ocurriría si, a manera de ejemplo, se atribuyera a un órgano administrativo competencia para conocer de los asuntos regulados en el Código Civil o el Código de Comercio. Sin duda, los asuntos serían determinables con precisión, mediante la consulta de esos estatutos, pero nada quedaría del propósito implícito en la excepcionalidad exigida por el artículo 116 de la Carta Política.

3.13. Frente a este problema, la jurisprudencia constitucional ha trazado una senda decisional, basada en la interpretación sistemática de la Carta Política, para evitar que una atribución de competencias jurisdiccionales a la administración, aunque legislativa y precisa, desconozca el principio de excepcionalidad del artículo 116 de la Constitución y, por lo tanto, el artículo 113 de la Carta. Esa orientación no se agota en la protección de la literalidad del texto constitucional, sino que incorpora el respeto por los principios que orientan la administración de justicia, y la división de funciones entre las ramas del poder público, en la concreción del artículo 116 Superior.

3.14. Consecuentemente, la asignación de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas deberá realizarse de manera que se garantice la independencia, autonomía e imparcialidad del juzgador, como se evidencia, principalmente, en el conjunto de decisiones adoptadas entre los años 2000 y 2002 (supra, fundamento 2.2), en las que se destacó la importancia de interpretar el artículo 116 no sólo en relación con el 113, sino

además, de manera acorde con los mandatos de los artículos 29 y 228 de la Constitución Política; 8, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En términos más precisos, la obligación de asegurar que el desarrollo legislativo del artículo 116 Superior sea compatible con (i) la división de funciones entre las ramas del poder público; (ii) el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia; (iii) el debido proceso; y (iv) las garantías judiciales, entre las cuales cabe destacar para el asunto objeto de estudio, el derecho a ser juzgado por un funcionario autónomo, imparcial, independiente, competente y previamente definido en la ley (juez natural).

3.15. La defensa de la imparcialidad, la independencia y la autonomía judicial, se concreta, según las subreglas citadas en los fundamentos de esta decisión, en que (i) la autoridad a la que se atribuyen funciones jurisdiccionales no conozca en sede judicial de asuntos en los que previamente haya intervenido como autoridad administrativa; (ii) que el ejercicio de las funciones administrativas no vicie su imparcialidad como juez; (iii) que en el interior de la institución correspondiente se encuentren definidas y separadas las funciones jurisdiccionales de aquellas de naturaleza administrativa; y (iv) que la estructura del organismo no conlleve una sujeción jerárquica en aquellas materias objeto de la citada asignación de funciones jurisdiccionales.

3.16. En virtud de ese equilibrio que debe mantenerse entre los artículos 116, 113, 228 y 29 de la Constitución Política, este Tribunal declaró la inconstitucionalidad de las normas que conferían a la Superintendencia Bancaria la facultad de fallar en conflictos entre las entidades vigiladas y sus clientes, considerando que las instrucciones dadas por la entidad de vigilancia en su rol administrativo, afectarían su imparcialidad en materia judicial. Sin embargo, en otro pronunciamiento, precisó que, en virtud del principio de conservación del derecho, si es posible superar una confusión de funciones como la indicada mediante una adaptación institucional del órgano investido de competencias jurisdiccionales, debe declararse la exequibilidad de la norma, condicionada a esa adaptación institucional (Ver, supra, fundamento 2.2., sentencias C-1641 de 2000 y C-649 de 2001, respectivamente).

3.17. Finalmente, la sentencia C-896 de 2012 constituye un tercer momento de concreción jurisprudencial del artículo 116 de la Constitución Política. En esa decisión, además de considerar (i) que el Legislador no cumplió el requisito de precisión en la asignación de funciones debido a la vaguedad de la atribución de competencias conferidas a través del artículo 80 de la Ley 1480 de 2011 (ya citado), la Corte (ii) estimó que tal vaguedad impedía realizar el juicio de imparcialidad y autonomía propuesto en las decisiones de los años 2000 y 2002, como presupuesto necesario para garantizar la eficacia simultánea de los artículos 29, 228 y 116 de la Carta. Y, además de todo ello, (iii) consultando lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley 1285 de 2009 (por la cual se modificó la Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia), el Tribunal precisó que la asignación de competencias debe respetar el principio de asignación eficiente de funciones jurisdiccionales.

De esa forma, recogió el Tribunal un planteamiento aislado de la sentencia C-1641 de 2001, según el cual el otorgamiento de diversas funciones jurisdiccionales a la Superintendencia Bancaria por la Ley 446 de 1989, guardaba relación con el carácter técnico de ese

organismo[33]. Lo que, en ese momento constituyó una observación casi marginal, se tornó entonces en una razón decisional concreta en la sentencia C-896 de 2012: sólo son válidas las normas legislativas conferidas con el propósito de desarrollar el artículo 116 de la Carta, en lo concerniente al ejercicio de funciones jurisdiccionales por la administración, si tal atribución obedece a una asignación eficiente de competencias.

3.18. Esa decisión vino entonces a brindar claridad sobre el ámbito de aplicación del artículo 116 de la Carta, reduciendo la vaguedad de sus contornos al indicar que no toda función jurisdiccional puede ser atribuida a cualquier autoridad administrativa: aunque la competencia se defina con precisión y se verifique la indepedencia y autonomía del juzgador en el interior de ese organismo, resulta imprescindible como condición de validez de esa adscripción de funciones que el Legislador consulte un principio de asignación eficiente de funciones.

3.19. Además de tratarse de un mandato contenido en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia sobre ese principio de eficiencia, la Sala constata que las reglas sentadas en la sentencia C-896 de 2012, se traducen en una herramienta de vital importancia para (i) precisar el alcance de lo excepcional en la interpretación del artículo 116 de la Carta Política; (ii) garantizar el principio de juez natural, relacionado en primer término con la definición previa del funcionario que conocerá de los asuntos susceptibles de ser sometidos a la jurisdicción, y en segundo lugar, con (iii) la especialidad, pues el Legislador deberá consultar, como principio de razón suficiente, la naturaleza del órgano al que atribuye las funciones y si éstas son compatibles, prima facie, con aquellas que ejerce en sede administrativa; (iv) el derecho a ser juzgado por un juez competente (Artículo 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; e incluso (v) la independencia e imparcialidad, pues el conocimiento sobre un área del derecho provee al juez mejores razones jurídicas para fallar y lo aleja de presiones a las que resultaría más vulnerable sin ese conocimiento; (vi) y la calidad en la prestación del servicio público de administración de justicia, por las mismas razones.

3.20. En ese marco, la Sala comienza por destacar que en el asunto objeto de estudio, las primeras condiciones de validez de la atribución legislativa de competencias jurisdiccionales a la administración se encuentran satisfechas. En efecto, se trata de una decisión legislativa, que goza de suficiente precisión para conocer las materias objeto de asignación competencial. Esa precisión, en esta oportunidad, no se obtiene mediante la definición expresa de esas materias, sino mediante la técnica de la remisión legislativa. En concepto de la Corte, esa remisión no resulta ajena al mandato de precisión, sino que lleva a la integración de una norma compleja, que incorpora, de una parte, la habilitación legislativa; y de otra, la definición de las materias, contenida en cada uno de los ordenamientos citados en la disposición analizada.

3.21. Ahora bien, en relación con el mandato de excepcionalidad, la Corte encuentra que la disposición analizada incorpora un conjunto amplio y heterogéneo de materias. Las funciones jurisdiccionales asignadas al Ministerio se proyectan sobre cinco áreas del derecho, lo que la hace problemática desde el punto de vista del umbral de exceso. Como ya se explicó, aún manteniendo la reserva legal y respetando el mandato de definición precisa, la acumulación de excepciones, o una amplitud excesiva en cada una de ellos

puede resultar incompatible con el texto y propósito del artículo 116 Superior.

También se indicó previamente que, en virtud de la vaguedad de la expresión "excepcionalmente", ese umbral es difícil de establecer por el intérprete, razón por la cual es conveniente continuar el análisis, con una advertencia de sospecha de inconstitucionalidad, derivada de la amplitud recién constatada.

3.22. En este punto, es importante señalar que, de las cinco competencias jurisdiccionales asignadas al Ministerio, en primer lugar, por el Plan Nacional de Desarrollo y, posteriormente, por el Código General del Proceso, cuatro de ellas han sido asignadas previamente a órganos administrativos (superintendencias, comisarios e inspectores de familia), lo que para varios intervinientes constituye una razón de primer nivel a favor de la constitucionalidad de la norma estudiada. En ese sentido, consideran que si un asunto ya se encuentra asignado a determinada autoridad administrativa, entonces puede asignarse a otra autoridad de la misma naturaleza, sin violar la Constitución Política.

3.23. Frente a ese argumento, debe oponerse, primero, el hecho de que una cosa es atribuir cada una de esas funciones a organismos o instituciones distintas; y otra diferente, atribuirle todas ellas, en conjunto, a una sola autoridad administrativa. Y, segundo, que se trata de un argumento que se refiere exclusivamente al primer nivel de análisis.

Los demás niveles, asociados al respeto por los principios de la administración de justicia y el debido proceso, dependen de una evaluación acerca de si la entidad conjuga en sus funciones administrativas un mínimo de afinidad con los temas que deberá abordar jurisdiccionalmente, con la suficiente independencia e imparcialidad en esas mismas cuestiones; y, finalmente, si se satisface el principio de asignación eficiente de competencias en la decisión legislativa objeto de análisis.

3.24. De acuerdo con el Decreto 2897 de 2011 (Artículo 2º), el Ministerio de Justicia y del Derecho cuenta con funciones asociadas a:

La formulación ejecución y evaluación de la política pública del sector; coordinar las relaciones entre la Rama Ejecutiva, la Judicial, el Ministerio Público y los organismos de control para la consolidación de esa política pública; formular, adoptar, promover y coordinar políticas y estrategias sobre la racionalización, reforma y defensa del ordenamiento; la gestión pública del derecho; el ejercicio de la profesión de abogado, la divulgación de la información jurídica, la justicia transicional y restaurativa, y el acceso a la justicia formal y alternativa; diseñar y coordinar políticas para el ejercicio de la función jurisdiccional a cargo de autoridades administrativas de conformidad con la ley; ejercer excepcionalmente y en las materias definidas por la ley, la función jurisdiccional del Ministerio; diseñar, hacer seguimiento y evaluar la política criminal, penitenciaria, de prevención del delito y contra la criminalidad organizada; el restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes en coordinación con el ICBF, el diseño de instrumentos aplicables dentro del sistema de responsabilidad penal para adolescentes; gestionar alianzas con órganos de cooperación para el fortalecimiento de la administración de justicia, coordinar las relaciones entre las ramas ejecutiva, judicial, y los organismos de control, y apoyar a la Rama Judicial ante los demás órganos de la Rama Ejecutiva[34].

3.25. La Sala nota que, en principio, las funciones asignadas por la Ley al Ministerio de Justicia y del Derecho no parecen afectar directamente el ejercicio de las funciones jurisdiccionales que el Legislador le ha atribuido tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Código General del Proceso, y que ahora son objeto de control de constitucionalidad. En efecto, no parece que en los asuntos referidos, el Ministerio de Justicia y del Derecho actúe como juez y parte; ni que su intervención en el desarrollo de políticas públicas en ese amplio conjunto de materias vicie su imparcialidad al momento de asumir funciones jurisdiccionales.

3.26. Sin embargo, otra conclusión se obtiene del análisis de asignación eficiente de competencias. En efecto, la pluralidad de materias que el Legislador pretende sean asumidas por el Ministerio, sin precisar el órgano o dependencia que las asumirá, impide evaluar la justificación constitucional y razonabilidad de esa atribución de competencias.

De acuerdo con la disposición citada, el Ministerio deberá conocer asuntos de protección al consumidor, competencia desleal, declaración de ineficacia de determinados negocios jurídicos, entre otros, de aquellos que la Ley 446 de 1998 (sobre descongestión judicial) confiere a tres superintendencias; así como los relativos al régimen de insolvencia de personas jurídicas no comerciantes (regulados en la ley 1380 de 2010), y los de conocimiento de comisarios y defensores de familia, en el marco de la Ley 1098 de 2006.

3.27. No existe ningún indicio de afinidad material entre las funciones administrativas del Ministerio, y el conjunto amplio y heterogéneo de competencias jurisdiccionales que el Legislador le confiere en la norma analizada. Además de ello, como el artículo 24 del Código General del Proceso (al igual el artículo 199 del Plan Nacional de Desarrollo), no precisa el funcionario o la dependencia que asumirá esas funciones, ni las condiciones que se exigirán para su ejercicio (su formación, las garantías de independencia frente a las directrices del Ministro en las materias objeto de atribuciones jurisdiccionales, su régimen laboral y sus expectativas de estabilidad), el Legislador desconoció al promulgar esas disposiciones, los principios de juez natural y especialidad propios de la administración de justicia.

3.28. Según se expresó en la decisión C-896 de 2012, la ausencia de definición sobre esos aspectos impide efectuar un análisis sobre la asignación eficiente de competencias, y en consecuencia, se opone a los estándares exigidos por la Constitución y la jurisprudencia de este Tribunal para considerar válida la asignación excepcional de competencias jurisdiccionales a órganos administrativos. Debe indicarse, además, que la asignación eficiente de competencias es un elemento intrínseco al principio de calidad en la prestación del servicio público de administración de justicia.

En ese orden de ideas, siguiendo las reglas jurisprudenciales sentadas en las sentencias reiteradas y, particularmente, en la sentencia C-896 de 2012, la Corte declarará la inexequibilidad de la disposición analizada.

3.29. En refiriéndose al argumento presentado por el Ministerio de Hacienda según la cual los posibles inconvenientes por violación al principio de especialidad, pueden resolverse a partir de un análisis de las funciones previstas para el Ministerio de Justicia y del Derecho en el Decreto citado, especialmente, si se toma en cuenta que varias de sus atribuciones se asocian al adecuado funcionamiento de la administración de justicia, la descongestión

judicial, la promoción de mecanismos alternativos de solución de conflictos, y el ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativos, expone la Corte que:

Ese argumento, aunque persuasivo, incurre en una imprecisión que debe ponerse de presente: las funciones del Ministerio relacionadas con la descongestión del aparato judicial se refieren al diseño de políticas públicas que contribuyan a la solución de conflictos por mecanismos alternativos, o mediante el ejercicio de competencias jurisdiccionales por particulares o por la administración. Pero no se refieren, ni siquiera tangencialmente, a ninguna de las competencias precisas que la ley 446 de 1998 confiere a las superintendencias; o al régimen de insolvencia de personas naturales. Y las funciones relacionadas con el restablecimiento de derechos de menores se prevén de una manera tan amplia que no es posible determinar si se cumplen las condiciones de especialidad a las que se viene haciendo referencia.

3.30. Para terminar, debe la Sala aclarar que este pronunciamiento solo se proyecta sobre los apartes de las disposiciones citadas que se refieren a la atribución de competencias jurisdiccionales al Ministerio y a los apartes normativos que dependen directamente de esa competencia. En consecuencia, aunque el demandante se refirió en la demanda a toda la disposición (Artículo 199 de la Ley 1450 de 2011), no formuló censura alguna contra la facultad otorgada al Ministerio para asesorar a las personas en el saneamiento de la propiedad; ni puede la Sala extender la inexequibilidad a los apartes del artículo 24 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) que cobijan a todas las autoridades administrativas que actualmente ejercen funciones jurisdiccionales.

No queda comprendido por lo tanto, en la declaratoria de inexequibilidad el aparte que se refiere a la representación judicial de personas que inicien procesos judiciales de declaración de pertenencia con miras al saneamiento de su propiedad, ni los parágrafos del artículo 24 de la Ley 1564 de 2012, que subrogó al artículo 199 de la Ley 1450 de 2011, que consagran reglas aplicables a todas las autoridades administrativas que actualmente ejercen funciones jurisdiccionales.

Conclusiones: de acuerdo con la jurisprudencia constitucional reiterada en esta oportunidad, y utilizada como fundamento para el análisis de los cargos, la concreción del artículo 116 de la Carta Política debe efectuarse de manera que la eventual atribución de funciones jurisdiccionales a órganos administrativos resulte compatible con el reparto de funciones y la colaboración armónica entre las ramas del poder público, los principios que gobiernan el acceso a la administración de justicia, como derecho fundamental y servicio público; y el derecho fundamental al debido proceso.

El artículo 116 de la Carta otorga al Legislador la facultad de conferir facultades jurisdiccionales a la administración, pero lo hace con un conjunto de prevenciones. En ese sentido, a la luz del texto de esa cláusula superior, y de la voluntad constituyente en ella plasmada, su desarrollo debe efectuarse cumpliendo tres condiciones o tres grupos de condiciones, así:

En primer término, debe respetar un principio de excepcionalidad, asociado a (i) la reserva de ley en la definición de funciones (incluidos los decretos con fuerza de ley), (ii) la precisión en la regulación o definición de tales competencias; y (iii) el principio de interpretación

restringida o restrictivita de esas excepciones.

En segundo lugar, la regulación debe ser armónica con los principios de la administración de justicia, entre los que se destacan (iv) la autonomía e independencia judicial; (v) la imparcialidad del juzgador; y (vi) un sistema de acceso a los cargos que prevea un nivel determinado de estabilidad para los funcionarios judiciales.

Y, por último, debe ajustarse al principio de asignación eficiente de las competencias, el cual se concreta en un respeto mínimo por la especialidad o la existencia de un nivel mínimo de conexión entre las materias jurisdiccionales y las materias administrativas en las que potencialmente interviene el órgano. Esa conexión debe ser de tal naturaleza, que asegure el derecho a acceder a un juez competente, y que, a la vez, brinde garantías suficientes de independencia de ese juzgador.

En ese marco, es importante recordar que, según lo ha afirmado la Corporación, "La administración de justicia no sólo reclama un juez conocedor de la problemática sobre la cual debe emitir sus fallos, de juicio sereno, recto en todo sentido, con un acendrado criterio de lo justo, sino también de un juez objetiva e institucionalmente libre"[35]. Por ese motivo, la excepcionalidad en la asignación de competencias jurisdiccionales a la Administración no sólo se deriva de la voluntad constituyente, sino que recuerda la obligación estatal de propender, en primer término, por el fortalecimiento de la Rama Judicial, y sólo, de manera extraordinaria, efectuar una atribución de competencias a la Administración, cumpliendo estrictamente los parámetros establecidos en la Constitución y la jurisprudencia uniforme de este Tribunal.

VII. DECISIÓN

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:

Primero.- Declararse INHIBIDA para decidir respecto de los cargos elevados contra el artículo 199 de la Ley 1450/11, por violación de los principios de consecutividad, identidad flexible, unidad de materia, y omisión de debate, en el trámite legislativo, de acuerdo con lo expuesto en el acápite "cuestiones previas" y, concretamente, debido a que en virtud de la subrogación de la norma por el artículo 24 de la Ley 1564/12, un pronunciamiento sobre esos cargos resultaría inocuo.

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLES las expresiones "El Ministerio de Justicia y del Derecho, o quien haga sus veces, a través de la dependencia que para tales efectos determine la estructura interna, podrá, bajo el principio de gradualidad en la oferta, operar servicios de justicia en todos los asuntos jurisdiccionales que de conformidad con lo establecido en la Ley 446 de 1998 sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia han sido atribuidos a la Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia Financiera y Superintendencia de Sociedades, así como en los asuntos jurisdiccionales relacionados con el trámite de insolvencia de personas naturales no comerciantes y los asuntos previstos en la Ley 1098 de 2006", contenida en el numeral 4º del artículo 24 de la Ley 1564, que

subrogó el artículo 199 de la Ley 1450 de 2011.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Con aclaración de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con permiso

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto de la Magistrada

María Victoria Calle Correa

a la Sentencia C-156 de 2013

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Naturaleza del vicio de inconstitucionalidad (Aclaración de voto)/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vicio en que se incurre cuando el legislador lo desconoce (Aclaración de voto)/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Propósito (Aclaración de voto)/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No cuestiona la introducción subrepticia o sorpresiva de las proposiciones aditivas o modificatorias de un determinado proyecto de ley (Aclaración de voto)/TRANSPARENCIA EN DEBATE PARLAMENTARIO-Se logra mediante el principio de unidad de materia (Aclaración de voto)

La incorporación de la norma que carece de todo tipo de conexión temática directa, teleológica, sistemática o por consecuencia al debate de una determinada ley puede ser sorpresiva o no. El principio de unidad de materia, antes que cuestionar la manera como una norma es introducida a un debate parlamentario, cuestiona que la misma carezca de conexión temática de algún tipo con el debate parlamentario del proyecto que incluye tal norma. La aparición de normas en un proceso legislativo puede considerarse sorpresiva, por muchas razones. Por ejemplo, porque se desconoció el procedimiento establecido en el reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992) para tramitar la introducción y votación de una proposición aditiva ante una determinada Comisión o Plenaria, o por que se introdujo la nueva proposición en el cuarto y último debate del proceso, desconociendo abiertamente el principio de consecutividad, que demanda que las dos Cámaras legislativas debatan y voten todas las propuestas normativas (salvadas las posibilidades de modificaciones y enmiendas). El principio de unidad de materia no cuestiona la introducción subrepticia o sorpresiva de las proposiciones aditivas o modificatorias de un determinado proyecto de ley. Este principio se ocupa, principalmente, de evitar que disposiciones completamente ajenas a un determinado debate parlamentario puedan ser tramitadas durante el mismo. No es posible introducir, por ejemplo, una norma que se ocupa de establecer una modificación tributaria en materia de inversiones en títulos valores, dentro de una ley cuyo único objeto es organizar el departamento de atención al ciudadano en las estaciones de policía de las cabeceras municipales. Sin importar si la norma específica estuvo presente en el proyecto de ley desde el momento de su presentación ante el Congreso o si fue introducida posteriormente, se violaría la Constitución. El reproche constitucional frente a una violación al principio de unidad de materia, en resumen, tiene por objeto evitar que el Congreso apruebe una norma legal específica sin una verdadera deliberación. Evitando el que la población y la ciudadanía en general tenga conocimiento de que una disposición de ese tipo, es objeto de debate en el Congreso de la República. La transparencia en el debate parlamentario que reivindica la Sala Plena de la Corporación, y que acompaño con mi voto, se logra mediante el principio de unidad de materia, puesto que éste evita que el principal foro de la democracia representativa tramite propuestas legislativas que no hagan parte, de una u otra forma, del debate amplio y genérico que suponga la aprobación de un determinado proyecto de ley en que dicha norma se incorpora.

Al indicar la Sala Plena que el vicio del principio de unidad de materia es, valga la redundancia, de carácter material, puede generarse un equívoco. Podría creerse, erróneamente, que la violación al principio de unidad de materia supone un vicio de constitucionalidad de carácter material, lo cual, claramente, es un error. Como se indicó, este tipo de violación, supone la desconexión total de las materias tratadas por una norma con la cuestión principal de la cual se ocupa la ley de la que hace parte. Por tanto es una comparación entre las materias de la norma y del resto del proyecto de ley, no una comparación entre las materias de la disposición y los contenidos materiales de la Constitución Política. Cuando la Corte Constitucional considera que una norma violó el principio de unidad de materia y que en tal sentido es inconstitucional, no está afirmando que la disposición legal declarada inexequible sean contraria, materialmente, a la Carta Fundamental. No está diciendo que, mientras el orden constitucional sea el mismo, dicha norma no podrá ser expedida. En tales eventos, lo que deja en claro la jurisprudencia es que la norma analizada y excluida del ordenamiento legal, no puede ser aprobada dentro de una ley cuya materia principal sea aquella que trataba la ley efectivamente analizada. Nada se dice respecto a si se puede o no incluir en proyectos de ley que se ocupen de materias diferentes a aquella que tenía la ley analizada, ni, mucho menos, si la norma afecta materialmente algún contenido específico de la Constitución. El vicio al principio de unidad de materia es material sólo en referencia a la materia de la ley de la cual hace parte, no a los contenidos materiales de la Carta Política. Como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, cuando el Congreso desconoce el principio de unidad de materia incurre en un vicio de procedimiento en la formación de la ley. Es un vicio de procedimiento de carácter sustantivo y no puramente formal, pero, en todo caso, un vicio de procedimiento en la formación de la ley, no un vicio material de la Constitución.

Referencia: Expediente D-9185

Demandante:

Bernardo Andrés Carvajal Sánchez

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 199 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2104”

Magistrado ponente

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Comparto la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia C-156 de 2013.[36] No obstante, considero necesario hacer una aclaración sobre el tipo de vicio en que se incurre cuando el legislador desconoce el principio de unidad de materia, tal como paso a explicar a continuación.

1. En el apartado (1.5.) de las consideraciones, luego de indicar que la Sala se declararía inhibida para pronunciarse acerca de los cargos en relación con la violación de los principios de consecutividad, identidad flexible y ausencia de debate, se refiere a la vulneración del principio de unidad de materia en los siguientes términos,

“Una aclaración especial debe efectuarse sobre el cargo por violación al principio de unidad de materia, dado que la jurisprudencia constitucional lo considera un vicio con entidad sustantiva, debido a que se configura cuando el contenido material de la disposición objeto de estudio no guarda una conexión temática, teleológica y sistemática con el título y el conjunto de artículos que componen el estatuto al que pertenece. Este principio tiene como propósito proteger la transparencia el trámite legislativo, evitar la incorporación sorpresiva de disposiciones ajenas al objeto central de la regulación y preservar al margen el orden jurídico.”

2. Comparto plenamente la afirmación, precisando que la incorporación de la norma que carece de todo tipo de conexión temática directa, teleológica, sistemática o por consecuencia al debate de una determinada ley puede ser sorpresiva o no. El principio de unidad de materia, antes que cuestionar la manera como una norma es introducida a un debate parlamentario, cuestiona que la misma carezca de conexión temática de algún tipo con el debate parlamentario del proyecto que incluye tal norma.

2.1. La aparición de normas en un proceso legislativo puede considerarse sorpresiva, por muchas razones. Por ejemplo, porque se desconoció el procedimiento establecido en el reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992) para tramitar la introducción y votación de una proposición aditiva ante una determinada Comisión o Plenaria, o por que se introdujo la nueva proposición en el cuarto y último debate del proceso, desconociendo abiertamente el principio de consecutividad, que demanda que las dos Cámaras legislativas debatan y voten todas las propuestas normativas (salvadas las posibilidades de modificaciones y enmiendas).

2.2. El principio de unidad de materia no cuestiona la introducción subrepticia o sorpresiva de las proposiciones aditivas o modificatorias de un determinado proyecto de ley. Este principio se ocupa, principalmente, de evitar que disposiciones completamente ajenas a un determinado debate parlamentario puedan ser tramitadas durante el mismo. No es posible introducir, por ejemplo, una norma que se ocupa de establecer una modificación tributaria en materia de inversiones en títulos valores, dentro de una ley cuyo único objeto es organizar el departamento de atención al ciudadano en las estaciones de policía de las cabeceras municipales. Sin importar si la norma específica estuvo presente en el proyecto de ley desde el momento de su presentación ante el Congreso o si fue introducida posteriormente, se violaría la Constitución.

El reproche constitucional frente a una violación al principio de unidad de materia, en resumen, tiene por objeto evitar que el Congreso apruebe una norma legal específica sin una verdadera deliberación. Evitando el que la población y la ciudadanía en general tenga conocimiento de que una disposición de ese tipo, es objeto de debate en el Congreso de la República.

2.3. La transparencia en el debate parlamentario que reivindica la Sala Plena de la Corporación, y que acompaño con mi voto, se logra mediante el principio de unidad de materia, puesto que éste evita que el principal foro de la democracia representativa tramite propuestas legislativas que no hagan parte, de una u otra forma, del debate amplio y genérico que suponga la aprobación de un determinado proyecto de ley en que dicha norma

se incorpora.

“Dado su carácter material, las consideraciones efectuadas sobre la decisión inhibitoria en relación con los cuestionamientos sobre el trámite, no cobija, en principio, al cargo por violación al principio de unidad de materia. Sin embargo, observa la Sala que una vez la disposición demandada fue subrogada por el artículo 24 de la Ley 1564, no resulta procedente abordar el análisis de fondo, pues el artículo 199 de la Ley 1450 hacía parte de un ordenamiento caracterizado por un objeto general y finalidad distintos a los de la Ley 1564. Mientras el primero se hallaba en el Plan Nacional de Desarrollo, el segundo hace parte del Código General del Proceso, leyes que abordan materias diversas, razón por la cual los cargos de la demanda pierden su certeza frente a la nueva normatividad, o que ocurre también con las intervenciones ciudadanas y el concepto del Procurador. En otros términos, como la discusión sobre la conexión temática, teleológica y sistemática entre la disposición demandada se efectuó tomando como referencia el Plan Nacional de Desarrollo, no es posible extrapolar razonablemente esos argumentos a una eventual conexión entre el contenido normativo objeto de análisis y el Código General del Proceso.”

3.1. Estoy plenamente de acuerdo con la conclusión a la cual arriba la Sala. Demostrar que el Congreso de la República no podía introducir al ordenamiento jurídico una norma en el contexto de un determinado debate legislativo, por carecer de cualquier tipo conexión con la materia tratada en el proyecto de ley del cual la norma hace parte, no es un argumento susceptible de ser considerado si la disposición legal acusada es vigente, pero no por hacer parte de aquella ley en la cual inicialmente fue aprobada, sino por hacer parte de una ley posterior distinta, con una materia central diferente.

Demostrar que la introducción de una norma tributaria específica y concreta en un proyecto de ley sobre atención al ciudadano por parte de la policía en las cabeceras municipales, viola el principio de unidad de materia, no demuestra que a la introducción de dicha norma en un proyecto de ley con una materia diferente sea también violatorio de tal principio. La unidad de materia que guarde una disposición legal con la ley que la incorpora, supone una comparación entre la materia de dicha norma y la materia de dicha ley, concreta y específica. Puede ser violatorio de la transparencia de la deliberación en democracia debatir la norma tributaria en el contexto del proyecto de ley sobre atención al ciudadano por la policía, pero ello no dice nada acerca de la eventual vulneración de la Constitución, si el Congreso delibera y aprueba la norma en cuestión en una ley de asuntos comerciales sobre inversiones de capital, o el Código del Comercio. En tal caso, al tener una materia diferente, la ley que incluye la norma es acusada, y supone un análisis diferente, a saber, comparar la materia de la norma acusada con la materia de la nueva ley que la incorpora.

3.2. No obstante, es preciso hacer una aclaración final. Al indicar la Sala Plena que el vicio del principio de unidad de materia es, valga la redundancia, de carácter material, puede generarse un equívoco.

Podría creerse, erróneamente, que la violación al principio de unidad de materia supone un vicio de constitucionalidad de carácter material, lo cual, claramente, es un error. Como se indicó, este tipo de violación, supone la desconexión total de las materias tratadas por una norma con la cuestión principal de la cual se ocupa la ley de la que hace parte. Por tanto es

una comparación entre las materias de la norma y del resto del proyecto de ley, no una comparación entre las materias de la disposición y los contenidos materiales de la Constitución Política.

Cuando la Corte Constitucional considera que una norma violó el principio de unidad de materia y que en tal sentido es inconstitucional, no está afirmando que la disposición legal declarada inexequible sean contraria, materialmente, a la Carta Fundamental. No está diciendo que, mientras el orden constitucional sea el mismo, dicha norma no podrá ser expedida. En tales eventos, lo que deja en claro la jurisprudencia es que la norma analizada y excluida del ordenamiento legal, no puede ser aprobada dentro de una ley cuya materia principal sea aquella que trataba la ley efectivamente analizada. Nada se dice respecto a si se puede o no incluir en proyectos de ley que se ocupen de materias diferentes a aquella que tenía la ley analizada, ni, mucho menos, si la norma afecta materialmente algún contenido específico de la Constitución. El vicio al principio de unidad de materia es material sólo en referencia a la materia de la ley de la cual hace parte, no a los contenidos materiales de la Carta Política.

3.3. Como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, cuando el Congreso desconoce el principio de unidad de materia incurre en un vicio de procedimiento en la formación de la ley. Es un vicio de procedimiento de carácter sustantivo y no puramente formal,[37] pero, en todo caso, un vicio de procedimiento en la formación de la ley, no un vicio material de la Constitución.

En tal sentido aclaro el voto con el cual acompaño la decisión adoptada por esta Corporación en la sentencia C-156 de 2013.

Fecha ut supra.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA C-156/13

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Obiter dicta (Aclaración de voto)

Se trata de un obiter dicta porque este tribunal no se pronuncia sobre el cargo de unidad de materia, en virtud de la subrogación de la norma demandada, lo que lo lleva a inhibirse de pronunciarse sobre su constitucionalidad y a ocuparse, en cambio, de la constitucionalidad de algunas expresiones del numeral 4 del artículo 24 de la Ley 1564 de 2012. La ratio de la inhibición es ajena por completo a la unidad de materia, pues como se deja en claro en el apartado de cuestiones previas, carece de sentido pronunciarse sobre una norma subrogada. Pese a tratarse de un mero obiter dicta, considero necesario aclarar mi voto para manifestar que discrepo de la aclaración especial que se hace en la parte motiva de la sentencia, en los párrafos atrás indicados, a partir de la Sentencia C-363 de 2012, en el

sentido de que la unidad de materia sea un vicio con entidad sustantiva.

UNIDAD DE MATERIA-No es un vicio material y tampoco es un vicio mixto (Aclaración de voto)/UNIDAD DE MATERIA-Es un vicio formal (Aclaración de voto)

La unidad de materia no es un vicio material. Tampoco es un vicio mixto. Es un vicio formal, valga decir, un vicio que se presenta en el proceso de formación de la norma jurídica y está, por lo tanto, sometido a la regla de caducidad de la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 242.3 de la Constitución Política. Y lo es, porque no se verifica a partir de una comparación entre la norma legal y la norma constitucional, sino entre la norma legal demandada y el tema dominante de la misma. Se trata de establecer si un artículo o varios artículos guardan una relación de conexidad con la ley de la cual hacen parte, valga decir, la unidad de materia se establece a partir del parámetro de la propia ley. Bien podría ocurrir que un artículo en su contenido sea acorde a la Constitución, con lo cual se descarta la posibilidad de que exista un vicio material, pero en su proceso de formación no guarde conexidad con la materia dominante de la ley. Lo que lo hace inconstitucional no es su contenido en sí, sino su irregular proceso de formación.

Referencia: Expediente D-9185.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 199 de la Ley 1450 de 2011, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”.

Actor: Bernardo Andrés Carvajal Sánchez.

Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Aclaro mi voto frente a la Sentencia de constitucionalidad C-156 de 2013, aprobada por la Sala Plena en sesión del veinte (20) de marzo de dos mil trece (2013), por las razones que a continuación expongo:

1. Comparto tanto la declaración de inhibirse de decidir sobre la constitucionalidad del artículo 199 de la Ley 1450 de 2011, en virtud de su subrogación por el artículo 24 de la Ley 1564 de 2012; la decisión de declarar inexequible la expresión contenida en el numeral 4 de este artículo, que subroga al artículo demandado; y la mayor parte de los argumentos en los cuales éstas se soportan. Mi discrepancia con la argumentación de la mayoría, está relacionada con lo que se dice, a modo de obiter dicta, en el segundo y el tercer párrafo del punto 1.5., en torno de la unidad de materia.

2. Afirmo que se trata de un obiter dicta porque este tribunal no se pronuncia sobre el cargo de unidad de materia, en virtud de la subrogación de la norma demandada, lo que lo lleva a inhibirse de pronunciarse sobre su constitucionalidad y a ocuparse, en cambio, de la constitucionalidad de algunas expresiones del numeral 4 del artículo 24 de la Ley 1564 de 2012. La ratio de la inhibición es ajena por completo a la unidad de materia, pues como se deja en claro en el apartado de cuestiones previas, carece de sentido pronunciarse sobre una norma subrogada.

3. Pese a tratarse de un mero obiter dicta, considero necesario aclarar mi voto para manifestar que discrepo de la aclaración especial que se hace en la parte motiva de la sentencia, en los párrafos atrás indicados, a partir de la Sentencia C-363 de 2012, en el sentido de que la unidad de materia sea un vicio con entidad sustantiva.

4. La unidad de materia no es un vicio material. Tampoco es un vicio mixto. Es un vicio formal, valga decir, un vicio que se presenta en el proceso de formación de la norma jurídica y está, por lo tanto, sometido a la regla de caducidad de la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 242.3 de la Constitución Política. Y lo es, porque no se verifica a partir de una comparación entre la norma legal y la norma constitucional, sino entre la norma legal demandada y el tema dominante de la misma. Se trata de establecer si un artículo o varios artículos guardan una relación de conexidad con la ley de la cual hacen parte, valga decir, la unidad de materia se establece a partir del parámetro de la propia ley.

5. Bien podría ocurrir que un artículo en su contenido sea acorde a la Constitución, con lo cual se descarta la posibilidad de que exista un vicio material, pero en su proceso de formación no guarde conexidad con la materia dominante de la ley. Lo que lo hace inconstitucional no es su contenido en sí, sino su irregular proceso de formación.

Respetuosamente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

[1] Gaceta No.331 del 29 de abril de 2012.

[2] Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.

[3] Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia para la Persona Natural No Comerciante.

[5] El artículo 626 de la mencionada ley dispuso dos grupos de disposiciones objeto de derogatoria, así: De acuerdo con el literal a., a partir de la promulgación del Código General del Proceso, esto es, el 12 de julio de 2012, quedarían derogados los “artículos 126, 128, la expresión “y a recibir declaración a los testigos indicados por los solicitantes” del 129, 130, 133, la expresión “practicadas las diligencias indicadas en el artículo 130” del 134, las expresiones “y no hubiere por este tiempo de practicar las diligencias de que habla el artículo 130” y “sin tales formalidades” del 136 y 202 del Código Civil; artículos 9° y 21 del Decreto número 2651 de 1991; los artículos 8° inciso 2° parte final, 209 A y 209 B de la Ley 270 de 1996; el artículo 148 salvo los parágrafos 1° y 2° de la Ley 446 de 1998; 211 y 544 del Código de Procedimiento Civil; el numeral 1 del artículo 19 y la expresión “por sorteo público” del artículo 67 inciso 1° de la Ley 1116 de 2006; el inciso 2° del artículo 40 de la

Ley 1258 de 2008; la expresión “que requerirá presentación personal” del artículo 71, el inciso 1° del artículo 215 y el inciso segundo del artículo 309 de la Ley 1437 de 2011; la expresión “No se requerirá actuar por intermedio de abogado” del artículo 58 numeral 4, el literal e) del numeral 5 del artículo 58 y el numeral 8 del artículo 58 de la Ley 1480 de 2011; el artículo 34 del Decreto ley 19 de 2012; y, cualquier norma que sea contraria a las que entran en vigencia a partir de la promulgación de esta ley.”|| y según las reglas que se disponen en el numeral 6° del artículo 627 ejusdem, “…queda derogado el Código de Procedimiento Civil expedido mediante los Decretos números 1400 y 2019 de 1970 y las disposiciones que lo reforman; el Decreto número 508 de 1974; artículos 151, 157 a 159, las expresiones “mediante prueba científica” y “en atención a lo consagrado en la Ley 721 de 2001” del 214 la expresión “En el respectivo proceso el juez establecerá el valor probatorio de la prueba científica u otras si así lo considera” del 217, 225 al 230, 402, 404, 405, 409, 410, la expresión “mientras no preceda” y los numerales 1 y 2 del artículo 757, el 766 inciso final, y 1434 del Código Civil; artículos 6°, 8°, 9°, 68 a 74, 804 inciso 1°, 805 a 816, 1006, las expresiones “según las condiciones de la correspondiente póliza” y “de manera seria y fundada” del numeral 3 del artículo 1053, y artículos 2027 al 2032 del Código de Comercio; artículo 88 del Decreto número 1778 de 1954; artículos 11, 14 y 16 a 18 de la Ley 75 de 1968; artículo 69 del Decreto número 2820 de 1974; el Decreto número 206 de 1975; artículo 25 de la Ley 9ª de 1989; artículo 36 del Decreto número 919 de 1989; el Decreto número 2272 de 1989; el Decreto número 2273 de 1989; el Decreto número 2303 de 1989; artículos 139 al 147 y 320 a 325 del Decreto ley 2737 de 1989; la expresión “Los procesos de disolución y liquidación de sociedad patrimonial entre compañeros permanentes, se tramitará por el procedimiento establecido en el Título XXX del Código de Procedimiento Civil y serán del conocimiento de los jueces de familia, en primera instancia” del artículo 7° y 6° parágrafo de la Ley 54 de 1990; artículos 10, 11, 21, 23, 24, 41, 46 al 48, 50, 51, 56 y 58 del Decreto número 2651 de 1991; artículos 7° y 8° de la Ley 25 de 1992; artículos 24 al 30, y 32 de la Ley 256 de 1996; artículo 54 inciso 4° de la Ley 270 de 1996, el artículo 62 y 94 de la Ley 388 de 1997; artículos 2° a 6°, 9°, 10 al 15, 17, 19, 20, 22, 23, 25 a 29, 103 y 137; artículos 43 a 45 de la Ley 640 de 2001; artículo 49 inciso 2°, el parágrafo 3° del artículo 58, y la expresión “Será aplicable para efectos del presente artículo, el procedimiento consagrado en el artículo 194 del Código de Comercio o en las normas que lo modifiquen, adicionen o complementen” del artículo 62 inciso 2° de la Ley 675 de 2001; artículos 7° y 8° de la Ley 721 de 2001; la Ley 794 de 2003; artículos 35 a 40 de la Ley 820 de 2003; el artículo 5° de la Ley 861 de 2003; artículo 111 numeral 5 Ley 1098 de 2006; artículo 25 de la Ley 1285 de 2009; artículos 40 a 45 y 108 de la Ley 1306 de 2009; artículos 1 a 39, 41, 42, 44, 113, 116, 117, 120 y 121 de la Ley 1395 de 2010; el artículo 80 de la Ley 1480 de 2011; y las demás disposiciones que le sean contrarias.”

[6] De acuerdo con el Artículo 627 de la Ley 1564 de 2011, el artículo 24 entró en vigencia con la promulgación del Código. Dispone el citado artículo: “Vigencia. La vigencia de las disposiciones establecidas en esta ley se regirá por las siguientes reglas: 1. Los artículos 24, 30 numeral 8 y parágrafo, 31 numeral 2, 33 numeral 2, 206, 467, 610 a 627 entrarán a regir a partir de la promulgación de esta ley (…)”

[7] Con el propósito de facilitar el cotejo entre los dos artículos, se ha alterado el orden de los incisos del artículo 199 del Plan Nacional de Desarrollo y omitido algunos apartes del artículo 24 de la Ley 1564 de 2011, Código General del Proceso, que se ocupan

exclusivamente de las funciones jurisdiccionales atribuidas a las superintendencias.

[8] La última de las previsiones obedecía, por supuesto, a la naturaleza del PND, en el cual se deben definir no sólo los instrumentos para alcanzar las políticas estratégicas del cuatrienio, sino también el plan de inversiones correspondiente.

[9] Así, en la sentencia C-451 de 1999 se inhibió de pronunciarse sobre una norma derogada, considerando que la disposición acusada no se hallaba vigente, ni tenía la potencialidad de producir efectos en el orden jurídico actual. De la misma forma procedió la corporación en la sentencia C-221 de 1997, aunque precisando que, en la medida en que la norma subrogatoria o subrogante también fue demandada, un pronunciamiento sobre la norma subrogada sería inocuo. También en la sentencia C-053 de 1997 este Tribunal siguió el camino de la inhibición frente a una norma subrogada, explicando que la disposición no podía surtir efectos en el orden jurídico, e idéntica decisión adoptó en sentencia C-311 de 1997, en la que se declaró la cosa juzgada en relación con el mismo artículo demandado en la decisión C-053 de 1997

[10] Sobre el principio de unidad de materia, entre muchas otras, ver la reciente sentencia C-363 de 2012.

[11] El artículo 116 de la Constitución Política, 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, los jueces y la justicia penal militar, administran justicia; que el Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales; que la ley podrá atribuir funciones judiciales a determinadas autoridades administrativas, salvo para adelantar la instrucción de sumarios o para juzgar delitos; que los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la función de conciliadores o de árbitros, luego no desvirtúa el principio de la separación de poderes (art. 113 de la C.N.), ni la autonomía de la Rama Judicial del poder público (art. 228 de la C.N.), ni el debido proceso por falta de juez competente, el traslado a tribunales de arbitramento en los que los particulares desarrollan la función arbitral de tipo jurisdiccional, ni las funciones que defiere el Decreto 2651 a los Centros de Arbitraje para admitir la solicitud de arbitramento, ni la posibilidad de que estos designen árbitros, por cuanto, se ha visto, la Constitución Política autoriza a la ley para investir transitoriamente de la función de administrar justicia a los particulares. En la sentencia citada, dijo la Corte: La motivación del artículo 32 [del Decreto No. 2651 de 1991] que se revisa, proviene de la circunstancia de que pasados más de dos años y medio de la expedición del Decreto 350, aún había procesos pendientes de la decisión de objeciones en los despachos judiciales, en procesos concordatarios obligatorios que se habían iniciado con anterioridad a su entrada en vigencia. Esta disposición traslada a una autoridad administrativa (Superintendente), decisiones a cargo de los jueces, no siendo éstas de las relacionadas con la investigación y juzgamiento de delitos, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 116, inciso 3o. de la Carta. No resulta inconstitucional la norma por razón alguna, y se encuadra en la tendencia legislativa de los últimos años, recogida por el constituyente según señalamiento anterior, de transferir decisiones a autoridades no judiciales, como Superintendencias, notarías e inspecciones de policía, lo que permite una mayor eficiencia del también principio fundamental del régimen político, complementario del de la división de poderes, de la

colaboración de los mismos, o de la unidad funcional del Estado.”

[12] Constitución Política. Artículo 116: “Articulo 116. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 3 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> 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. || El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.|| Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos. || Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

[13] En la sentencia C-212 de 1994, se estudió una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 a 7, 12 y 14 de la Ley 23 de 1991; 5 (numerales 8 y 27), 11 (numeral 6), 20 (numerales 7 y 8), 27, 28, 32, 35 a 38, 43, 48, 67, 70 y 72 del Decreto 2324 de 1984. Los primeros, referencias ala competencia asignada a inspectores penales, inspectores de policía y alcaldes para juzgar sobre contravenciones especiales; y los segundos, sobre la competencia de la Dimar para adelantar y fallar investigaciones por violación de las normas de Marina Mercante, entre otras.

[14] “Los órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, con lo cual elimina todo criterio absoluto en cuya virtud cada rama u órgano tenga que actuar forzosamente dentro de marcos exclusivos, rígidos e impermeables. Se trata, más bien, de lograr un equilibrio que impida la concentración y el abuso del poder pero que a la vez permita, en virtud de una razonable flexibilidad, conjugar los esfuerzos de quienes lo ejercen con miras al logro de las metas comunes. Únicamente pueden administrar justicia aquellas autoridades administrativas determinadas de manera expresa por la ley, la cual debe indicar las materias precisas respecto de las cuales ello es posible, siempre que no adelanten la instrucción de sumarios ni juzguen delitos”. C-212 de 1994.

[15] Sin embargo, la Corte consideró que la prohibición de instruir sumarios debía acompasarse con todas aquellas facultades que legítimamente podrían ser asumidas por las autoridades administrativas, y en ese sentido sentenció: “En lo que concierne a la instrucción de sumarios, aspecto que también ha sido reservado por la Constitución a los jueces, fácil es concluir que ella está íntimamente ligada a la materia sobre la cual esos instrumentos recaen. En otros términos, no puede un funcionario administrativo instruir sumarios relativos a delitos, pues esta materia no puede ser de su incumbencia a la luz de la Constitución, pero, si se ha concluído que puedan excepcionalmente estar investidos de la función jurisdiccional para conocer de contravenciones, nada obsta para que adelanten la instrucción de sumarios referentes a ellas. Mal podría entenderse que el Constituyente hubiese permitido la atribución de una función y a la vez hubiese negado de manera absoluta la utilización del medio procesal idóneo para ejercerla”.

[16] El artículo 5º del Decreto 2324 de 1984 señala, entre las funciones de la Dirección

General Marítima y Portuaria (DIMAR) -dependencia del Ministerio de Defensa, agregada al Comando de la Armada Nacional (artículo 1º Ibidem)- las de "autorizar y controlar las actividades relacionadas con el arribo, atraque, maniobra, fondeo, remolque y zarpe de las naves y artefactos navales; practicar la visita de recepción a puerto colombiano a las naves y artefactos navales a través de las Capitanías de Puerto" (numeral 8) y "adelantar y fallar las investigaciones por violación a las normas de Marina Mercante, por siniestros marítimos, por violación a las normas de reserva de carga, por contaminación del medio marino y fluvial de su jursidicción, por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a la jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria, por violación a otras normas que regulen las actividades marítimas e imponer las sanciones correspondientes".

[17] Además, las materias objeto de esa competencia no pueden estar definidas con mayor precisión. Se trata de conocer sobre siniestros y accidentes marítimos, que están definidos en el artículo 26 del Decreto 2324 de 1984: "Se consideran accidentes o siniestros marítimos los definidos como tales por la Ley, por los tratados internacionales, por los convenios internacionales, estén o no suscritos por Colombia y por la costumbre nacional e internacional. Para los efectos del presente decreto son accidentes o siniestros marítimos, sin que se limite a ellos, los siguientes: a) el naufragio, b) el encallamiento, c) el abordaje, d) la explosión o el incendio de naves o artefactos navales o estructuras o plataformas marinas, e) la arribada forzosa, f) la contaminación marina, al igual que toda situación que origine un riesgo de contaminación marina y, g) los daños causados por naves o artefactos navales a instalaciones portuarias".

[18] En un aspecto ajeno al problema jurídico que actualmente debe analizar la Sala, estimó la Corporación que la atribución legal de las funciones resultaba satisfecha cuando la norma respectiva es producto del ejercicio de facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República. Afirmó la Corte que "el precepto constitucional demanda una ley en sentido material y no necesariamente formal y orgánica". C-212 de 1994, citada.

[19] "En lo atinente a la segunda función indicada (numeral 27 del artículo 5º) sí existe una atribución de competencias judiciales pero ella, en su mayor parte, encaja en las previsiones del artículo 116 de la Constitución, en cuanto las materias a las que se contrae la función atribuída están claramente determinadas en la norma -investigaciones por violación a las normas de Marina Mercante, por siniestros marítimos, por violación a las normas de reserva de carga, por contaminación del medio marino y fluvial de su jurisdicción, por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a la jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria, e imposición de las sanciones correspondientes-.

[20] "LEY 222 DE 1.995, Por la cual se modifica el libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones.|| Artículo 146. Acción revocatoria. El contralor, cualquier acreedor o la Superintendencia de Sociedades, podrá incoar la acción revocatoria concursal de los actos realizados injustificadamente por el deudor dentro de los 18 meses anteriores a la fecha de solicitud del trámite concursal, cuando dichos actos hayan perjudicado a cualquiera de los acreedores o afectado el orden de prelación de pagos.(…) PARÁGRAFO 1.- De la acción revocatoria concursal conocerá el

juez civil del circuito o especializado del comercio del domicilio del deudor. El trámite se hará por la vía del proceso abreviado y con un procedimiento preferente sobre los demás procesos, salvo el de la acción de tutela.

[21] Este aspecto fue desarrollado más ampliamente en la sentencia C-384 de 2000.

[22] "En primer término, es claro que este ejercicio jurisdiccional por autoridades no judiciales representa una excepción al reparto general de funciones entre las ramas del poder, por lo cual "su alcance es restrictivo: únicamente pueden administrar justicia aquellas autoridades administrativas determinadas de manera expresa por la ley, la cual debe indicar las materias precisas respecto de las cuales ello es posible". Sin embargo, en segundo término, esta Corte ha precisado que ese carácter excepcional no significa que a las autoridades administrativas no se les puedan atribuir funciones jurisdiccionales permanentes, pues lo excepcional no es "aquello que no reviste el carácter de permanente" sino aquello que constituye una excepción de la regla común. Por ende, si "la regla común es el ejercicio de funciones administrativas por parte de las superintendencias, por lo cual la ejecución de funciones jurisdiccionales es excepcional. Lo que el constituyente quiso fue esta excepcionalidad, no la transitoriedad de dicho ejercicio. Si hubiera querido autorizar sólo el ejercicio transitorio, así lo habría dicho". En tercer término, la Carta señala campos en donde no es posible conferir atribuciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas pues establece que éstas no podrán instruir sumarios ni juzgar delitos".

[23] " […] 10- El artículo 133 de la Ley 446 de 1998 indica que, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 897 del Código de Comercio, las Superintendencias Bancaria, de Sociedades o de Valores podrán de oficio efectuar el reconocimiento de los presupuestos de ineficacia previstos en el Libro Segundo del Código de Comercio. Igualmente indica esa disposición que si no hay acuerdo entre las partes sobre la ocurrencia de dichas causales de ineficacia, podrá una de ellas solicitar a la respectiva superintendencia su reconocimiento. Según el actor, esa competencia no tiene la precisión que requiere la atribución excepcional de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. Por el contrario, los intervinientes y el Ministerio Público consideran que una interpretación sistemática de la norma acusada permite delimitar adecuadamente el ámbito de actuación judicial de las superintendencias.

[24] "el artículo 146 de la Ley 446 de 1998, tal y como fue modificado por el artículo 51 de la Ley 510 de 1999, establece que la Superintendencia Bancaria puede ejercer funciones judiciales en relación con ciertos aspectos de las controversias que surjan entre los clientes y las entidades vigiladas en el desarrollo de sus relaciones contractuales. Según el actor, esa competencia no es precisa ni excepcional, como lo ordena el artículo 116 de la Carta, ya que le permite conocer judicialmente de todos los contratos que celebren las entidades sujetas a su vigilancia y dictar sentencias sobre el proceso contractual completo. Por el contrario, los intervinientes y el Ministerio Público consideran que la propia disposición establece limitaciones -de cuantía y materiales- que delimitan adecuadamente la competencia judicial excepcional de la Superintendencia Bancaria. Entra pues la Corte a analizar si la norma acusada precisa, con el rigor constitucional necesario, el alcance del ejercicio de las funciones jurisdiccionales por la Superintendencia Bancaria

[25] “LEY 446 de 1998, por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia. Artículo 143. Funciones sobre competencia desleal. La Superintendencia de Industria y Comercio tendrá respecto de las conductas constitutivas de la competencia desleal las mismas atribuciones señaladas legalmente en relación con las disposiciones relativas a la promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas. Artículo 144. Facultades sobre competencia desleal. En las investigaciones por competencia desleal la Superintendencia de Industria y Comercio seguirá el procedimiento previsto para las infracciones al régimen de promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, y podrá adoptar las medidas cautelares contempladas en las disposiciones legales vigentes.”

[26] “LEY 446 DE 1998. por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia. Artículo 145. Atribuciones en materia de protección al consumidor. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá, a prevención, las siguientes atribuciones en materia de protección del consumidor, sin perjuicio de otras facultades que por disposición legal le correspondan: a) Ordenar el cese y la difusión correctiva, a costa del anunciante, en condiciones idénticas, cuando un mensaje publicitario contenga información engañosa o que no se adecue a las exigencias previstas en las normas de protección del consumidor; \ b) Ordenar la efectividad de las garantías de bienes y servicios establecidas en las normas de protección del consumidor, o las contractuales si ellas resultan más amplias; || c) Emitir las órdenes necesarias para que se suspenda en forma inmediata y de manera preventiva la producción, la comercialización de bienes y/o el servicio por un término de treinta (30) días, prorrogables hasta por un término igual, mientras se surte la investigación correspondiente, cuando se tengan indicios graves de que el producto y/o servicio atenta contra la vida o la seguridad de los consumidores; || d) Asumir, cuando las necesidades públicas así lo aconsejen, las investigaciones a los proveedores u organizaciones de consumidores por violación de cualquiera de las disposiciones legales sobre protección del consumidor e imponer las sanciones que corresponda.”

[27] 9.- Una interpretación constitucional sistemática del artículo 116 de la Constitución, que permite que algunas autoridades administrativas ejerzan funciones judiciales, lleva a la conclusión de que para que un funcionario administrativo pueda ejercer funciones jurisdiccionales debe contar con ciertos atributos que son exigidos a los jueces en general: el haber sido asignado por la ley para conocer de asuntos delimitados por ella misma con anterioridad a los hechos que deba conocer, y contar con independencia e imparcialidad. En efecto, la Carta es clara en señalar que las decisiones de la justicia son independientes (CP art. 228), y las normas internacionales de derechos humanos, conforme a las cuales se deben interpretar los derechos constitucionales (CP art. 93), indican que toda persona tiene derecho a ser oída, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones (art. 8.1 Convención Interamericana y art.

14-1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos). || En tales condiciones, es necesario armonizar la posibilidad que confiere el artículo 116 de la Carta de otorgar funciones judiciales a las autoridades administrativas con los requisitos de imparcialidad, predeterminación e independencia que deben tener quienes ejercen funciones jurisdiccionales. De ello se concluye que las autoridades administrativas pueden tener atribuciones judiciales otorgadas por la ley, siempre y cuando los funcionarios que ejercen concretamente esas competencias se encuentren previamente determinados en la ley y gocen de la independencia e imparcialidad propias de quien ejercita una función judicial. || 10.- La anterior doctrina no implica que el ejercicio simultáneo de funciones administrativas y judiciales por parte de las Superintendencias sea incompatible. La simultaneidad es admisible si no son lesionados los derechos de los sujetos procesales ni se compromete la imparcialidad del funcionario que está administrando justicia. Así, la sentencia C-1641 de 2000 estableció que "bien puede la ley atribuir funciones judiciales a las Superintendencias, tal y como lo hacen las disposiciones acusadas." Con todo, en algunos casos el "ejercicio de esas competencias judiciales por esas entidades es susceptible de desconocer el debido proceso, pues si el funcionario que debe decidir judicialmente un asunto en esa entidad se encuentra sometido a instrucciones al respecto por sus superiores, o tuvo que ver previamente con la materia sujeta a controversia, es obvio que no reúne la independencia y la imparcialidad que tiene que tener toda persona que ejerza una función jurisdiccional en un Estado de derecho (CP art. 228)." Recapitulando, la Corte ha constatado hasta este punto que la norma acusada ha cumplido algunos de los requisitos exigidos por la Constitución para que autoridades administrativas como la Superintendencia de Industria y Comercio puedan ejercer funciones administrativas. Así, las facultades judiciales fueron conferidas por la Ley, que estableció específicamente las materias sobre las que puede pronunciarse, las cuales no incluyen ninguna de las proscritas por la Carta -instrucción de sumarios o juzgamiento de delitos-. Se han cumplido entonces los requerimientos de un juez natural, cuyas facultades y funciones están determinadas por la ley dentro del marco permitido por la Constitución. Pasa ahora la Corte a estudiar si se cumplen los requisitos restantes: la independencia e imparcialidad de los funcionarios. || 11.- El demandante considera que en virtud de las funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, su criterio se ve comprometido al momento de conocer los asuntos que la norma demandada le permite asumir a prevención. Para determinar si en realidad la imparcialidad de esta entidad se ve afectada de tal modo que no pueda asumir las funciones judiciales en materia de protección al consumidor que le otorga la norma acusada, entra la Corte a estudiar las funciones administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio en este campo. De acuerdo con el artículo 2 del Decreto 2153 de 1992 "Por el cual se reestructura la Superintendencia de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones", entre las funciones de esta entidad se encuentran las siguientes: "(…)4. Velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor a que se refiere este decreto y dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten, cuya competencia no haya sido asignada a otra autoridad, con el fin de establecer las responsabilidades administrativas del caso u ordenar las medidas que resulten pertinentes;5. Imponer, previas explicaciones, de acuerdo con el procedimiento aplicable, las sanciones que sean pertinentes por violación de las normas sobre protección al consumidor, así como por la inobservancia de las instrucciones impartidas por la Superintendencia; (…) 20. Asesorar al Gobierno Nacional y participar en la formulación de las políticas en todas aquellas materias que tengan que ver con la

protección al consumidor, la promoción de la competencia y la propiedad industrial y en las demás áreas propias de sus funciones;21. Instruir a sus destinatarios sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones en las materias a que hace referencia el numeral anterior, fijar los criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su cabal aplicación; 22. Asumir, cuando las necesidades públicas así lo aconsejen, el conocimiento exclusivo de las investigaciones e imponer las sanciones por violación de las normas sobre control y vigilancia de precios (…).” 12- Esta breve referencia de algunas de las funciones de vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio muestra que algunas de ellas son muy próximas a aquellos campos en donde, conforme a la disposición acusada, esa misma entidad ejerce atribuciones judiciales. Por ejemplo, según los numerales 4 y 5 del Decreto 2153 de 1992, a esa superintendencia corresponde no sólo genéricamente velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor y dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten en este campo, sino además imponer las sanciones que sean pertinentes por violación de las normas sobre protección al consumidor, así como por la inobservancia de las instrucciones impartidas por la Superintendencia. Esto significa que esa entidad sanciona administrativamente por violación de los derechos del consumidor e igualmente imparte instrucciones en la materia. Por su parte, la norma acusada confiere competencias judiciales en campos semejantes pues el numeral d) señala que es atribución de esa entidad “asumir, cuando las necesidades públicas así lo aconsejen, las investigaciones a los proveedores u organizaciones de consumidores por violación de cualquiera de las disposiciones legales sobre protección del consumidor e imponer las sanciones que corresponda”.

[28] Artículo 52. El artículo 148 de la Ley 446 de 1998, quedará así: “Artículo 148. El procedimiento que utilizarán las Superintendencias en el trámite de los asuntos de que trata esta parte será el previsto en la Parte Primera, Libro I, Título I del Código Contencioso Administrativo, en especial el correspondiente al ejercicio del derecho de petición en interés particular y las disposiciones contenidas en el capítulo VIII. Para lo no previsto en este procedimiento, se aplicarán las disposiciones del Proceso Verbal Sumario consagradas en el procedimiento civil. || Las Superintendencias deberán proferir la decisión definitiva dentro del término de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en que se reciba la petición de manera completa. No obstante, en todo el trámite del proceso las notificaciones, la práctica de pruebas y los recursos interpuestos interrumpirán el término establecido para decidir en forma definitiva. || Los actos que dicten las Superintendencias en uso de sus facultades jurisdiccionales no tendrán acción o recurso alguno ante las autoridades judiciales. Sin embargo, la decisión por la cual las entidades se declaren incompetentes y la del fallo definitivo, serán apelables ante las mismas”. Concluyó la Corte: “6. Conforme con lo anterior, cuando a la Corte le corresponde, como en el caso presente, revisar la constitucionalidad de una disposición que determina la procedencia o improcedencia de ciertos recursos, o de todos ellos, respecto de una determinada decisión de carácter jurisdiccional, debe cerciorarse de que la facultad legislativa para configurar libremente los procesos y las instancias, se haya ejercido sobre la base de criterios que no sean contrarios a los postulados o mandatos constitucionales. (…) 7. No sucede lo mismo en lo relativo a la improcedencia que establece la norma respecto de todo tipo de acciones que puedan ser incoadas ante las autoridades judiciales en relación con los actos que dicten las superintendencias en uso de sus facultades jurisdiccionales. En este caso la restricción

introducida por el legislador rebasa ostensiblemente la libertad configurativa de que es titular en materia de procedimientos judiciales. En efecto, al prescribir tal prohibición en términos así de absolutos, ha impedido la interposición de la acción de tutela respecto de las decisiones que en ejercicio de funciones jurisdiccionales adopten las superintendencias, con lo cual ha vulnerado el artículo 86 superior que autoriza esa posibilidad. Dichas decisiones bien pueden llegar a desconocer o amenazar por acción o por omisión derechos fundamentales de los ciudadanos, y en esos eventos es claro que la situación sería la descrita en la norma constitucional mencionada, frente a la cual se otorga a la persona la posibilidad de buscar amparo y protección inmediata a través de la acción referida. || La Corte ha reconocido que contra las decisiones judiciales ejecutoriadas procede en ciertos casos la acción de tutela."

[29] LEY 446 DE 1998. Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia. "ARTICULO 148. PROCEDIMIENTO. (Artículo modificado por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999). El procedimiento que utilizarán las superintendencias en el trámite de los asuntos de que trata esta parte será el previsto en la Parte Primera, Libro I, Título I del Código Contencioso Administrativo, en especial el correspondiente al ejercicio del derecho de petición en interés particular y las disposiciones contenidas en el capítulo VIII. Para lo no previsto en este procedimiento, se aplicarán las disposiciones del Proceso Verbal Sumario consagradas en el procedimiento civil. Las superintendencias deberán proferir la decisión definitiva dentro del término de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en que se reciba la petición de manera completa. No obstante, en todo el trámite del proceso las notificaciones, la práctica de pruebas y los recursos interpuestos interrumpirán el término establecido para decidir en forma definitiva. Los actos que dicten las superintendencias en uso de sus facultades jurisdiccionales no tendrán acción o recurso alguno ante las autoridades judiciales. Sin embargo, la decisión por la cual las entidades se declaren incompetentes y la del fallo definitivo, serán apelables ante las mismas.

[30] LEY 1480, "Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones". Artículo 80. Con el fin de contribuir al acceso eficaz a la justicia y a la descongestión judicial, el Ministerio del Interior y de Justicia, o quien haga sus veces, a través de la dependencia que para tales efectos determine la estructura interna, podrá operar servicios de justicia en asuntos de protección al consumidor, saneamiento de la propiedad, insolvencia de personas naturales no comerciantes y controversias entre copropietarios relacionadas con violaciones al régimen de propiedad horizontal en normas de convivencia, así como en todos los asuntos en que la ley haya permitido o permita a otras autoridades administrativas el ejercicio de funciones jurisdiccionales, siempre y cuando las controversias sean susceptibles de transacción o conciliación y se apliquen las normas procesales vigentes. Los servicios de justicia aquí regulados generan competencia a prevención y por ende no excluyen la competencia otorgada por la ley a las autoridades judiciales y a autoridades administrativas en determinados asuntos. La operación de los referidos servicios de justicia debe garantizar la independencia, la especialidad y el control jurisdiccional a las decisiones que pongan fin a la actuación, tal y como está regulada la

materia en cuanto al ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas. El Gobierno Nacional reglamentará la forma en que se haga efectiva la operación de estos servicios de justicia.

[31] Así fue sentado el problema jurídico, por parte de la Corte: “Si la competencia dada al Ministerio del Interior y de Justicia -o a quien haga sus veces- para el ejercicio de funciones jurisdiccionales en materias transables o conciliables relativas a (i) el saneamiento de la propiedad, (ii) el régimen de insolvencia de personas naturales no comerciantes, (iii) las controversias entre copropietarios relacionadas con violaciones al régimen de propiedad horizontal en normas de convivencia y, finalmente, (v) todas las materias en que la ley hubiere permitido a otras autoridades administrativas ejercer funciones jurisdiccionales, desconoce o no las exigencias derivadas del artículo 158 de la Constitución conforme al cual “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia siendo inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella” (Ver sentencia C-896 de 2012).

[32] Ver, al respecto, nota al pie de página 30, supra.

[33] Concretamente, expresó la Corte: “14- El anterior examen es entonces suficiente para que la Corte encuentre que no se configura el cargo sobre la supuesta vaguedad del ámbito competencial de las funciones jurisdiccionales de la Superintendencia Bancaria, pues, como quedó demostrado, las disposiciones precisan en forma suficiente el ámbito material donde se ejercen esas funciones. En efecto, es claro que esta atribución de funciones judiciales a la Superintendencia Bancaria en estos casos no sólo pretende descongestionar los despachos judiciales sino que busca que una entidad administrativa especializada pueda resolver, en forma rápida y ágil, esas controversias. Esto es importante para muchos de los clientes de las entidades financieras y bancarias, que podrían verse perjudicados si deben esperar los resultados de los procesos ante los jueces, que pueden ser más lentos, debido a los problemas de congestión judicial. Por ello, siendo el cliente la parte débil de estas relaciones contractuales, las normas acusadas los facultan para que escojan si acuden ante los jueces o ante esta entidad administrativa, con lo cual, estas disposiciones se encaminan a lograr que exista una mayor igualdad real y efectiva en este tipo de relaciones contractuales, objetivo que tiene claro sustento constitucional (CP art. 13)”. (Se destaca).

[34] Decreto 2897 de 2011, Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho. (…) Artículo 2o. Funciones. Además de las funciones definidas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Justicia y del Derecho cumplirá las siguientes funciones:

1. Articular la formulación, adopción, ejecución y evaluación de la política pública del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho.

2. Coordinar las relaciones entre la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial, el Ministerio Público y los organismos de control para el desarrollo y consolidación de la política pública en materia de justicia y del derecho.

3. Formular, adoptar, promover y coordinar las políticas y estrategias en: racionalización,

reforma y defensa del ordenamiento jurídico; gestión jurídica pública del derecho; ejercicio de la profesión de abogado; socialización de la información jurídica; justicia transicional y restaurativa; y las que faciliten el acceso a la justicia formal y a la alternativa, en el marco del mandato contenido en las normas vigentes, al igual que las de lucha contra las drogas ilícitas, lavado de activos, enriquecimiento ilícito, financiamiento del terrorismo, administración de bienes incautados y acciones de extinción de dominio.

4. Diseñar y coordinar las políticas para el ejercicio de la función jurisdiccional a cargo de autoridades administrativas y particulares, de conformidad con lo que disponga la ley, orientar la presentación de resultados y proponer el mejoramiento de las mismas.

5. Ejercer excepcionalmente en los términos que señalan el inciso tercero del artículo 116 de la Constitución Política y en las materias precisas determinadas en la ley, la función jurisdiccional del Ministerio de Justicia y del Derecho.

6. Diseñar, hacer seguimiento y evaluar la política en materia criminal, carcelaria y penitenciaria, en la prevención del delito y las acciones contra la criminalidad organizada.

7. Promover las normas legales y reglamentarias, la protección jurídica, garantía y restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– bajo los principios de interés superior, protección integral y enfoque diferencial, y las demás entidades competentes.

8. Diseñar la política y promover los instrumentos aplicables dentro del sistema de responsabilidad penal para adolescentes, hacer seguimiento y evaluar su aplicación atendiendo su carácter especializado, su finalidad restaurativa y los acuerdos internacionales en la materia.

9. Participar en el diseño de las políticas relacionadas con la protección de la fe pública en materia de notariado y registro.

10. Gestionar alianzas con los organismos de cooperación nacional e internacional para el fortalecimiento del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho.

11. Administrar los Fondos de Infraestructura Carcelaria y de Lucha contra las Drogas.

12. Apoyar ante las demás instancias de la Rama Ejecutiva, a la Rama Judicial del Poder Público en la solución de las necesidades para su funcionamiento.

13. Las demás funciones asignadas por la Constitución y la ley.

[35] Ver, sentencias C-141 de 1995, C-473 de 1999, C-1641 de 2000, entre otras.

[36] Corte Constitucional, sentencia C-156 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva, AV María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo). La Corte resolvió: (i) inhibirse para decidir respecto de los cargos presentados contra el artículo 199 de la Ley 1450 de 2011, por violación de los principios de consecutividad, identidad flexible, unidad de materia y omisión de debate, en el trámite legislativo, debido a que en virtud de que la subrogación de la norma, un pronunciamiento sobre tales cargos sería inocuo; y (ii) declarar inexequibles

algunas de las expresiones contenidas en el numeral 4° del artículo.

[37] La jurisprudencia ha precisado que, precisamente por no tratarse de vicios de forma, no es aplicable a las violaciones del principio de unidad de materia casos el numeral tercero del artículo 242 de la Constitución Política. Es la misma situación de los vicios de competencias, que son vicios de procedimiento en la formación de la ley, pero de carácter sustantivo, no formal.