

Sentencia C-162/99

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Regulación de materia estatutaria por ley ordinaria quebranta por omisión la Constitución

La regulación de la administración de justicia, en los términos del artículo 152-b de la C.P., pertenece al ámbito de reserva de la ley estatutaria, cuyo procedimiento agravado de aprobación, modificación o derogación es el señalado en el artículo 153 de la Carta. En estricto rigor, si a través del procedimiento ordinario el legislador regula una materia atinente a la ley estatutaria respectiva, se impone en su caso la declaración de inconstitucionalidad, no por haber quebrantado dicha ley, sino, ante todo, por haber quebrantado por omisión el procedimiento previsto en el artículo 153 de la Constitución. El diseño orgánico y funcional de los órganos superiores de justicia, que completa y desarrolla el régimen previsto en la Constitución, es una materia comprendida dentro del radio de acción de la ley estatutaria. Dentro de este ámbito – siempre que se respeten las normas que la propia Constitución contiene -, a través del procedimiento contemplado para la adopción de leyes estatutarias, el Congreso puede escoger entre diversas alternativas y políticas posibles y, seguidamente, plasmarlas en la susodicha ley. La Corte Constitucional ratificó en la sentencia C-37 de 1996, el contenido estatutario de la regulación referida a los siguientes aspectos del Consejo de Estado: integración y composición; atribuciones de la Sala Plena; división de la Sala de lo Contencioso Administrativo; funciones especiales de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; atribuciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil. Las regulaciones estatutarias identificadas en el párrafo anterior, pueden ser clasificadas en tres grupos. En el primero, se ubican las normas que simplemente reiteran disposiciones constitucionales. En el segundo, se cobijan las normas que regulan de manera completa un determinado asunto. En el tercero, se reúnen las normas que no agotan la regulación y se remiten, así sea parcialmente, a la ley ordinaria. Esta última técnica a la que apela la ley especial, cabe advertir, es legítima siempre que ello no signifique trasladar a la órbita del legislador ordinario la regulación de un aspecto intrínsecamente estatutario o vaciar esta atribución constitucional.

CONSEJO DE ESTADO-Secciones especiales transitorias son objeto de ley estatutaria

La determinación del número de secciones de una de las salas del Consejo de Estado y la determinación del modo de reparto de funciones entre ellas, como quedó establecido, constituye una materia deferida a la ley estatutaria y, por consiguiente, su regulación por la ley ordinaria viola esta suerte de reserva impuesta por la Constitución. La reserva de ley estatutaria, por lo demás, en lo concerniente a aspectos tan críticos del diseño estructural de un órgano vértice de la justicia, como son los relativos al número de magistrados, secciones e índole de sus funciones, también representa una protección institucional que no se puede desestimar.

LEY ESTATUTARIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Solución a problemas de congestión

La ley estatutaria que decida otorgar instrumentos para sortear situaciones de crisis en la administración de justicia, o para prevenirlos, no puede hacer caso omiso de las normas constitucionales que, por lo menos en lo que se refiere a los órganos superiores de las distintas jurisdicciones, anticipan definiciones precisas de orden estructural y funcional. Los remedios que en cualquier momento se considere necesario implementar con el objeto de poner término a un problema como el de la congestión, deben, por lo tanto, también ser idóneos institucionalmente, esto es, habrán de tener aptitud para conjurar la situación anómala, sin afectar al mismo tiempo la configuración orgánica y funcional dispuesta directamente por la Constitución Política.

TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS-Secciones especiales transitorias

Los preceptos contenidos en el artículo 62 de la ley 446 de 1998, sólo serán aplicables a los Tribunales Administrativos. En el caso de los últimos, la norma atacada no viola la Constitución Política, ni desconoce la reserva de ley estatutaria. La Constitución no contiene norma alguna de orden sustancial, procedimental u organizativo sobre los tribunales administrativos. Por consiguiente, con fundamento en la ley estatutaria y en la ley ordinaria, el Consejo Superior de la Judicatura podrá crear en el seno de los tribunales administrativos secciones especiales de carácter transitorio. La disposición acusada se limita a precisar una hipótesis que bien puede quedar comprendida dentro de la competencia general atribuida al Consejo Superior de la Judicatura para “crear, ubicar redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir tribunales, las salas de éstos y los juzgados, cuando así se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia” (Ley 270 de 1996. art. 85-5).

Referencia: Expediente D-2149

Actor: Luis Eduardo Montoya Medina

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 62 (parcial) de la Ley 446 de 1998

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., marzo diecisiete (17) de mil novecientos noventa y nueve (1999).
Aprobada por acta N° 18

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Eduardo Cifuentes Muñoz y por los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Martha V. Sáchica de Moncaleano

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra el artículo 62 (parcial) de la Ley 446 de 1998.

I. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 446 de 1998, publicada en el Diario Oficial N° 43335 del 8 de julio de 1998.

El ciudadano Luis Eduardo Montoya Medina demandó la inconstitucionalidad del artículo 62 (parcial) de la Ley 446 de 1998, por considerarlo violatorio de los artículos 2, 3, 4, 6, 13, 29, 40-7, 113, 115, 116, 121, 122, 123, 228, 230, 231 y 236 de la Constitución Política.

El Consejo de Estado a través de su presidente intervino para solicitar la declaratoria de constitucionalidad de la norma demandada.

El Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en su intervención aboga por la declaratoria de inconstitucionalidad parcial de la norma acusada.

En su concepto, el Procurador General de la Nación aboga por la declaración de constitucionalidad de la norma acusada.

TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

Ley 446 de 1998

“Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991 (1), se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la ley 23 de 1991 (2) y del Decreto 2279 de 1989 (3), se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”

(julio 7)

“El Congreso de Colombia”

D E C R E T A:

ARTÍCULO 62- Secciones especiales de carácter transitorio. El Consejo Superior de la Judicatura, dentro del año siguiente a la vigencia de esta ley, conformará con sujeción a las disponibilidades presupuestales, en el Consejo de Estado cuatro secciones especiales de carácter transitorio.

Cada una se integrará por tres magistrados con la exclusiva función de fallar los procesos que les asignen las secciones segunda y tercera, cuyo término para proferir sentencia se encuentre vencido a la fecha de la creación de las secciones especiales. A la sección segunda y a la tercera, se adscribirán dos (2) de las secciones especiales, que serán apoyadas por las secretarías de las primeras.

Cuando la sección transitoria pretenda cambiar jurisprudencia, el fallo deberá proferirse

conjuntamente con la sección permanente. Sus magistrados no podrán ocuparse de los asuntos propios de la Sala Plena ni de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

Las secciones especiales funcionarán durante doce (12) meses prorrogables, por una sola vez, hasta por otro tanto por determinación de la Sala Plena Contenciosa.

Las listas para integrar dichas secciones especiales serán elaboradas por el Consejo Superior de la Judicatura con personas que, además de reunir las calidades para ser Consejero de Estado, tengan amplio conocimiento en las áreas del derecho administrativo relacionadas con los asuntos que se ventilen en las secciones segunda y tercera.

PAR 1° De la misma manera y con sujeción a las disponibilidades presupuestales a criterio del Consejo Superior de la Judicatura, podrán crearse las secciones especiales necesarias en los tribunales administrativos.

PAR 2° El Consejo Superior de la Judicatura dotará a las secciones aquí creadas con los recursos administrativos necesarios para asegurar el buen cumplimiento de sus funciones.

(se subraya lo demandado)

CARGOS DE LA DEMANDA

2. El actor eleva cargos distintos contra cada uno de los textos demandados del artículo 62 de la Ley 446 de 1998.

Con respecto al primer inciso, considera que es vulneratoria de la Constitución la facultad que allí se confiere al Consejo Superior de la Judicatura para conformar, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, cuatro secciones especiales en el Consejo de Estado. Expone que esa disposición le sustrae al Congreso la función de definir el número impar de los consejeros de estado y la integración de las diferentes salas y secciones (artículo 236 C.P.), y que “el Congreso no puede ser despojado ni despojarse de esa atribución constitucional propia...”

Al respecto expresa que “en lo correspondiente al Consejo de Estado la creación de los cargos es materia de reserva legal o competencia legal, y no una competencia administrativa... [lo cual implica] que establecido por el legislador el número de los

consejeros, corresponde al Consejo Superior de la Judicatura cumplir la ley, desplegando las gestiones pertinentes para atender los mandatos del legislador y allanarse al cumplimiento de sus atribuciones constitucionales de conformar las listas de elegibles para que el Consejo de Estado efectúe la elección correspondiente.” Al respecto manifiesta:

“Consiguientemente, según el inciso 1° del art. 236 citado, una vez que el número impar de consejeros de Estado sea determinado por el Legislador, es decir, creados por el Congreso, nos hallamos ante una orden para el Consejo Superior de la Judicatura, puesto que en la discusión de la ley hubo de verificarse las razones para señalar en dicha cifra la composición del Consejo de Estado, enterado el Congreso como debió serlo sobre los requerimientos y las justificaciones de todo orden para ello; por modo que corresponde al Consejo Superior de la Judicatura, como órgano a cuyo cargo se encuentra constitucionalmente dispuesta la elaboración del proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso, disponerse al cumplimiento de la ley determinante de la composición del Consejo de Estado”.

Para terminar este aparte, expresa que con el inciso demandado ocurre que “a la larga el número de los consejeros será el que con el transcurso del tiempo el Consejo Superior de la Judicatura conforme, mediante las disposiciones presupuestales que el mismo debe presupuestar, y así al fin de las unas y las otras, será la actividad del Consejo Superior la que determine la composición del Consejo de Estado y no la ley, como si la ley expedida en desarrollo de la previsión del inciso 1 del art. 236 fuera un parámetro alcanzare a trechos y no un mandato categórico del Congreso al respecto...”.

El actor demanda también el inciso segundo del artículo, por cuanto restringe las funciones constitucionales y legales de los nuevos consejeros de estado en las secciones especiales. Al respecto expresa que, de acuerdo con el texto acusado, los nuevos consejeros se limitarían exclusivamente a fallar los asuntos que les sean asignados por los actuales consejeros de las secciones segunda y tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Lo anterior, en su parecer, coloca a estos consejeros “en subordinación inconstitucional en relación con sus pares; desconociéndoles como consejeros de estado... el conocimiento de los asuntos atribuidos por el Constituyente a quien acceda a esa función, dentro de las limitaciones generales e igualitarias que imponen la Constitución, la ley y las descritas por el reglamento de la entidad fundados en la división del trabajo y en las competencias consultivas y

jurisdiccionales de la entidad”.

Insiste que el inciso acusado “entroniza una discriminación injustificada respecto de los consejeros de estado, unos de ellos con funciones integrales, administrativas, consultivas y jurisdiccionales y los ‘nuevos o accidentales’ como jueces de funciones restringidas y cercenados de las restantes inherentes a su calidad como Consejeros de Estado.” Afirma que esta situación entraña que los nuevos consejeros solamente tendrán la facultad de “proyectar la decisión respecto de un asunto represado, pero sin potestad judicial plena necesaria para proferir decretos de pruebas oficiosas o decisiones judiciales para mejor provisión, sin facultades para reconocer hechos que procesal y legalmente impidan el procedimiento de la sentencia puesto que se trata de consejeros de estado de poderes limitados”. Al respecto, sostiene que esta limitación desconoce la autonomía y desconcentración de la función judicial, la cual “no concibe jueces con facultades legales restringidas, ni siquiera bajo la forma o la excusa de ser funcionarios de descongestión jurisdiccional, por lo que se impone la declaración de inexecutable de la norma impugnada”.

Asimismo, el actor considera que vulnera la Constitución el aparte del inciso tercero del artículo 62 que prescribe que “cuando la sección transitoria pretenda cambiar jurisprudencia, el fallo deberá proferirse conjuntamente con la Sección permanente.”

Al respecto expone que esa norma desconoce que el artículo 230 de la Constitución Política prescribe que la jurisprudencia constituye solamente un criterio auxiliar para la función judicial. Además, afirma que “convierte a la jurisprudencia de las secciones segunda y tercera de la Sala de lo Contencioso administrativo en marco referencial rígido para los magistrados de las secciones transitorias creadas en el Consejo de Estado, aunque se establezca que su cambio se debata en conjunto con los restantes miembros de las secciones permanentes, esguince claroscuro del legislador al recurrir a los magistrados permanentes, vehículo por el cual la jurisprudencia se convierte en criterio obligatorio, inalterable, siendo simplemente un criterio auxiliar de la función jurisdiccional”. Lo anterior supone, igualmente, otra forma de discriminación contra los nuevos consejeros, cuya autonomía se minimiza, pues no solamente se les impone la observancia de la ley sino también de las expresiones, entendimientos y pronunciamientos de sus predecesores, de la jurisprudencia preexistente, pasando la jurisprudencia previa a ser criterio determinante y no simplemente auxiliar.”

De otra parte, asevera que el mismo inciso 3 consagra otra discriminación injustificada contra los consejeros transitorios, al establecer que ellos no tendrán parte en las labores que han sido asignadas a la Sala Plena del Consejo de Estado y la plenaria de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Expone que esa prescripción desconoce que a todos los consejeros de estado se les asignan las atribuciones que debe solventar el plenario de la entidad a la que pertenecen “de conformidad con la Constitución y la ley, sin que la ley pueda introducir discriminaciones institucionales como las que se impugnan”. Sostiene que las atribuciones otorgadas al Consejo de Estado fueron concebidas para todos los consejeros sin distingo del momento en que hayan sido incorporados a la entidad.

Finalmente, el actor considera que es inconstitucional exigir, tal como lo hace el inciso 5 del artículo acusado, que los candidatos para integrar las listas para el nombramiento de los consejeros de las secciones especiales tengan que ser especializados en las áreas del derecho administrativo relacionadas con la labor de esas secciones. Sostiene que esta exigencia para ocupar el cargo de consejero de estado no fue prevista por el Constituyente y que los requisitos contemplados en la Carta Política para ejercer ese cargo no pueden ser alterados por el legislador mediante una ley “ni aun so capa de afinamiento por razones derivadas del enfrentamiento de una congestión en los despachos judiciales, porque no puede el Congreso mediante una ley alterar las calidades constitucionales para acceder a dichos destinos públicos...”. Además, expone que el ejercicio de los nuevos cargos no solamente supone amplios conocimientos en derecho administrativo, sino también del derecho constitucional y de otros aspectos del derecho público nacional e internacional.

INTERVENCIONES

Intervención del Consejo de Estado

3. La presidenta del Consejo de Estado identifica tres cargos fundamentales en la demanda, a saber: 1) que el artículo 62 de la Ley 446 de 1998 es violatorio del artículo 236 de la CP, porque despoja al Congreso de la facultad para señalar, mediante ley, el número de magistrados del Consejo de Estado, atribución que se le otorga al Consejo Superior de la Judicatura; 2) que el mencionado artículo discrimina a los consejeros de las secciones especiales que crea, cercenándoles las funciones jurisdiccionales señaladas en la Constitución y en la Ley; y 3) que se vulnera el artículo 232 de la Carta al consagrar la

exigencia de que los consejeros de esas secciones especiales tengan amplios conocimientos en las áreas del derecho administrativo relacionadas con los asuntos que se debaten en las Secciones Segunda y Tercera del Consejo de Estado.

Con respecto al primer cargo, recuerda la interviniente que el artículo 62 establece que el número de Consejeros se incrementará transitoriamente en 12 magistrados, y que al Consejo Superior de la Judicatura le corresponde conformar las respectivas salas especiales dentro del término señalado por la norma y de acuerdo a disponibilidad presupuestal. Por lo tanto, concluye, fue el legislador el que creó las salas especiales de carácter transitorio.

Menciona que la Corte Constitucional ya avaló una interpretación similar, cuando examinó el artículo 42 de la Ley 270 de 1996, que creó los juzgados administrativos y dispuso que su conformación se haría de acuerdo con las necesidades de la administración de justicia, que serían determinadas por el Consejo Superior de la Judicatura. En ese caso, la Corte no consideró que el Consejo Superior de la Judicatura era la entidad que creaba esos despachos por el hecho de que la conformación de los juzgados dependiera de las necesidades percibidas por esa Corporación.

La presidenta del Consejo de Estado recurre a lo señalado acerca de las secciones especiales en la exposición de motivos del proyecto que se convertiría en la Ley 446, para referirse al segundo cargo. Al respecto, menciona que en el informe para segundo debate al proyecto de ley N° 234 de 1996 se dijo:

“La excesiva congestión judicial que agobia a los despachos del Consejo de Estado, da origen a la implementación transitoria y excepcional de medidas tendientes a evacuar los procesos acumulados, no encontrándose otro medio adecuado y expedito que crear unos pares con carácter transitorio para que fallen en derecho, con el objeto de poner al día tales despachos”.

De lo anterior, se obtiene que a las secciones solamente les fue asignada la función de fallar los procesos en los cuales dicha actuación se encuentre vencida a la fecha de su creación.

Considera que no es cierto que los consejeros no tengan funciones judiciales plenas. Al

respecto expresa que: “el hecho de que las secciones allí creadas se limitan a fallar los procesos que, encontrándose para ello se les asignen, no significa que no puedan decretar las actuaciones procesales propias para proferir sentencia.” Incluso en los casos en los que los procesos se encuentran en el despacho para proferir el fallo, los jueces tienen la potestad de ordenar pruebas de oficio (artículo 169 del Código Contencioso Administrativo) y de decretar las nulidades a que hubiere lugar (art. 145 del Código de Procedimiento Civil, que se aplica a los procesos contenciosos).

Con base en lo anterior, considera que el demandante se equivoca al interpretar la expresión “fallar” contenida dentro del inciso 3° del artículo demandado, “pues como se observa la función de fallar debe interpretarse en forma integral; es decir que debe incluir toda la actuación judicial posterior al momento de entrar el expediente para sentencia”.

Afirma también que no constituye discriminación alguna contra los consejeros transitorios la disposición que señala que en los casos en los que deseen apartarse de la jurisprudencia de las secciones permanentes deben proferir los fallos conjuntamente con las últimas. Sobre este punto advierte que el fin de la norma es evitar las sentencias contradictorias y que los consejeros de las secciones transitorias participan, en igualdad de condiciones, en esas decisiones. Además, rebate la afirmación del actor acerca de que la ley le asigna a la jurisprudencia de las secciones permanentes el carácter de obligatoria. El hecho mismo de que en la ley se hubiera previsto un mecanismo para el cambio de jurisprudencia indica que ello no es así. Recuerda, además, que el Consejo de Estado tiene como función unificar la jurisprudencia y que “ello sólo es posible a través de mecanismos como el previsto en la norma acusada, que por los demás opera en todas las Cortes, incluso en la Corte Constitucional”.

Para terminar su análisis del segundo cargo, la interviniente expone que el fin perseguido con la creación de las secciones provisionales – contribuir a la descongestión judicial – justifica que se haya decidido que ellas no tomen parte dentro de los asuntos de las Plenarias del Consejo de Estado y de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Esta decisión legal se orienta, además, dentro de lo estatuido por el artículo 236 de la Carta, el cual prescribe que la ley señalará las funciones de cada una de las salas y Secciones y el número de magistrados que deben integrarlas.

Con relación al tercer cargo – acerca de la exigencia adicional para ser designado como consejero -, reitera que esa norma responde a la finalidad perseguida por el legislador al crear las secciones provisionales. Al respecto menciona: “Si el fin es lograr que en el término máximo de dos años, se pongan al día las secciones 2a. y 3a. del Consejo de Estado, qué más razonable que la lista para integrar dichas secciones esté conformada por personas que tengan amplio conocimiento en las áreas del Derecho Administrativo, relacionadas con los asuntos que se ventilen ante ellas, pues esto, sin lugar a dudas, redundará en gran medida en el éxito de la disposición excepcional y transitoria pretendida en la norma... La especialización en los temas propios de las secciones no es sino una previsión lógica y razonable dentro de la medida excepcional, que incluso pudo omitir el legislador, porque la finalidad de la norma lleva implícito ese requisito especial.”

Intervención del Consejo Superior de la Judicatura

5. El Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura considera que el artículo 62 demandado es inconstitucional, con la salvedad de los parágrafos 1 y 2, por violación del literal b) del artículo 152 de la Constitución, que señala que lo referente a la administración de justicia deberá ser regulado a través de leyes estatutarias.

Expone que en el artículo 34 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia se fijó de manera precisa la integración y composición del Consejo de Estado, un tema que se enmarca claramente dentro de la administración de justicia. Cualquier modificación que se desee realizar sobre este punto, incluso si tiene un carácter provisional, debe entonces practicarse a través de una ley estatutaria, como lo afirmó la Corte Constitucional en la sentencia en la que conoció acerca del proyecto de Ley Estatutaria de Administración de Justicia. Puesto que el artículo 62 de la Ley 446 de 1998 modifica transitoriamente la composición del Consejo de Estado, debería haberse expedido cumpliendo los trámites de las leyes estatutarias. Sin embargo, la Ley 446 de 1998 es una ley ordinaria. Ello implica que con una norma ordinaria se está modificando una disposición estatutaria, lo cual es abiertamente inconstitucional, máxime si se tiene en cuenta que las leyes estatutarias hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Concepto del Procurador General de la Nación

6. El Procurador General de la Nación aboga por la declaración de constitucionalidad de la norma acusada. Afirma, en primer lugar, que el Preámbulo de la Constitución Política consagra la justicia como uno de los valores que orientan la actividad del Estado, al tiempo que el artículo 228 dispone que la administración de justicia es una función pública que debe cumplirse bajo el principio de celeridad. La Carta igualmente determina las jurisdicciones existentes entre las que se encuentra la contencioso administrativa. Así, dispone que el Consejo de Estado se dividirá en salas y secciones, y que la ley señalará las funciones de cada una de estas.

Manifiesta el Procurador que a través de la norma acusada el legislador “decidió tutelar el valor justicia consagrado en el Preámbulo de la Carta y para preservar el principio de celeridad que rige la administración de justicia, decidió enfrentar la congestión que se presenta en las secciones segunda y tercera del Consejo de Estado, creando en esta Corporación cuatro secciones especiales de carácter transitorio. Además, les señaló su duración y composición, así como las funciones y calidades de los magistrados que las integrarán”.

Antes de estudiar los cargos formulados por el demandante, el representante del Ministerio Público expone las razones por las cuales la norma acusada no debía tramitarse como estatutaria, a pesar de que se relaciona con la estructura general y funcionamiento del Consejo de Estado.

Reitera además que la finalidad de las secciones mencionadas es la descongestión de despachos judiciales. Expresa que la congestión que afecta a las secciones segunda y tercera del Consejo de Estado fue planteada en los debates que antecedieron la expedición de la Ley 446 de 1998:

“El punto principal de la descongestión en la justicia está en la redistribución de competencias. Quisiera mencionarle el caso de la sección segunda del Consejo de Estado. El año pasado dictamos dos mil novecientos noventa y seis (2996) sentencias, o sea que evacuamos dos mil novecientos noventa y seis (2996) procesos, nos quedó un numero similar de negocios pendientes, estamos fallando dos secciones, dos subsecciones cada una de tres magistrados y hacemos un esfuerzo grande; pero estamos fallando procesos iniciados hace seis o siete años. Nos preguntamos si en realidad esto es justicia, porque la justicia, la

verdadera justicia es la justicia pronta, emitir un fallo cuando en un proceso se han pasado seis o siete hasta diez años en realidad no es justicia” (Gaceta del Congreso N° 194 del 10 de junio de 1997, pag 21 y22. Intervención de la Consejera de Estado Dra. Dolly Pedraza).

Señala también que en el informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley n° 234 de 1996 cámara y N° 01 de 1997 senado se expresó:

“La excesiva congestión judicial que agobia a los despachos del Consejo de Estado, da origen a la implementación transitoria y excepcional de medidas tendientes a evacuar los procesos acumulados, no encontrándose otro medio adecuado y expedito que crear unos pares con carácter transitorio para que fallen en derecho, con el objeto de poner al día tales despachos, razón que nos anima a aceptar el planteamiento hecho en el artículo arriba descrito” (gaceta del Congreso N° 22 del 27 de marzo de 1998, pag 1).

El Procurador sostiene, igualmente, que un tema como la congestión de los despachos judiciales no está vinculado a la estructura general ni a principios procesales o sustanciales de la administración de justicia, razón por la cual el legislador no puede “someter su actividad a la rigidez característica de la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias”.

Por otro lado, respecto al cargo formulado contra la norma que dispone que el Consejo Superior de la Judicatura conformará las cuatro secciones especiales ya mencionadas, considera que esta es una función enmarcada dentro de las que legal y constitucionalmente se le han asignado al Consejo Superior como autoridad encargada de administrar la rama judicial. Sostiene que tampoco es cierto que esta norma haya despojado al Congreso de su facultad diseñar la estructura del Consejo de Estado, “pues con la creación de las secciones especiales transitorias no se modifica la estructura de esa Corporación” y además porque la norma está acorde con los artículos 236, 256 y 257 de la Constitución Política.

Señala que no es cierto que el número de consejeros será el que determine el Consejo Superior de la Judicatura mediante las disponibilidades presupuestales que establezca, porque esta entidad debe arbitrar los recursos necesarios para poner en funcionamiento las cuatro secciones transitorias tal como lo establece la norma acusada.

El Procurador sostiene que la norma no despojó al Consejo de Estado de su facultad nominadora al consagrar que las listas para integrar las acciones especiales serán elaboradas por el Consejo Superior de la Judicatura. La designación de los magistrados de las secciones corresponde al Consejo de Estado de conformidad con lo previsto en el artículo 231 de la C.P. en armonía con el artículo 34 de la Ley 270 de 1996.

De otra parte considera que la norma acusada no vulnera el derecho a la igualdad de los magistrados que integren las secciones mencionadas, “ya que por su designación transitoria se encuentran en una situación laboral diferente a la de los Consejeros de período ordinario”.

Señala que tampoco viola la constitución, la determinación prevista en la norma de que para toda modificación de jurisprudencia por parte de las secciones transitorias, el fallo deberá proferirse conjuntamente con la sección permanente. Por el contrario, esta disposición garantiza el principio de la certeza del derecho y brinda seguridad jurídica a los asociados.

Por otro lado, el Procurador considera que la exigencia de calidades adicionales a quienes integrarán las secciones transitorias no viola la Constitución Política puesto que “el texto acusado no se halla referido, ni adiciona o modifica las calidades que se requieren para ser Consejero de Estado consagradas en el artículo 232 de la C.P. Sostiene que los requisitos establecidos en esta norma no pueden ser ampliados por el legislador. Sin embargo considera que la temporalidad y los principios de economía y celeridad que invisten la disposición acusada “determinan que la característica o perfil de quien cumplirá de manera transitoria una labor tendiente a la descongestión de los asuntos que en etapa de fallo requieren de tal especialidad, no desborde los límites señalados por la disposición constitucional que se dice infringida”. Concluye que la norma no modifica los requisitos para ser Consejero de Estado sino que señala “un perfil en el conocimiento de un área del derecho, para atender con la especialidad que se requiere, los asuntos represados en el Alto Tribunal Contencioso Administrativo y por ello, para satisfacer los propósitos de la Ley 446 de 1998”.

II. FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-5 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.

El análisis y decisión de la Corte no pueden circunscribirse a las expresiones aisladas y a los incisos del artículo 62 de la Ley 446 de 1998 demandados. De una parte, el fallo en estas condiciones sería inocuo y, además, los cargos resultarían ininteligibles. Por consiguiente, se impone precisar, desde ahora, que en virtud de la unidad de materia, el texto legal objeto del examen de la Corte se extiende al artículo 62 citado, en su integridad.

Regulación de una materia propia de la ley estatutaria por una ley ordinaria

2. El Congreso de la República, a través de la norma demandada, se ha propuesto atacar la congestión que afecta el Consejo de Estado, la cual es más aguda en las secciones segunda y tercera. Con este propósito en mente, se dispone la creación de cuatro secciones especiales de carácter transitorio, integradas cada una por tres magistrados, con la exclusiva función de fallar los procesos que les confíen las secciones segunda y tercera, cuyo término para fallar se encuentre vencido. Las secciones transitorias tienen una vigencia de un año, que puede extenderse por otro adicional, por determinación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. En el evento de que la sección transitoria pretenda cambiar la jurisprudencia, la sentencia deberá proferirse conjuntamente con la sección permanente. Finalmente, en los dos párrafos de la norma examinada, se autoriza al Consejo Superior de la Judicatura, con sujeción a las disponibilidades presupuestales, para crear en los tribunales administrativos, secciones especiales transitorias.

El demandante basa su censura constitucional, en tres cargos. La ley desconoce la competencia del Congreso para fijar el número impar de magistrados del Consejo de Estado (C.P. art. 236), la cual indebidamente traslada al Consejo Superior de la Judicatura. En segundo término, según el demandante, la competencia limitada que se otorga a los magistrados de las secciones especiales de carácter transitorio – fallar ciertos procesos que les asignen las secciones permanentes -, que apareja el cercenamiento de las restantes funciones de las secciones y de las salas, a cuyo ejercicio concurren los magistrados permanentes, entraña un género de discriminación violatorio de los artículos 13, 121, 122 y 123 de la Constitución Política. Finalmente, se advierte que la exigencia que agrega la ley a los requisitos para ocupar el cargo de consejero, consistente en tener el candidato

conocimientos amplios sobre los temas de derecho administrativo relacionados con los asuntos que se ventilan en las secciones segunda y tercera del Consejo de Estado, viola el artículo 232 de la Carta.

3. Según los defensores de la ley, el Congreso, a través de ley ordinaria, podía dictar la disposición adoptada, sin necesidad de agotar el procedimiento previsto en el artículo 153 de la C.P. El carácter transitorio de la medida, desde esta perspectiva, la despoja de toda pretensión innovativa del diseño estructural del Consejo de Estado, que se mantiene inalterable, puesto que a lo único que apunta es a remediar un factor coyuntural de congestión. La Corte Constitucional considera que este es el aspecto central de la controversia constitucional.

En verdad, si se pudiese dejar de lado este aspecto del debate, no cabría formular objeción alguna a la norma legal. Por el aspecto material, los argumentos expuestos por la Presidenta del Consejo de Estado y por el Procurador General de la Nación, serían definitivos y podrían ser compartidos integralmente por esta Corte. De un lado, los nuevos cargos de magistrado y su número, es un asunto que lo determina la ley, así en un momento dado la voluntad legislativa sea ejecutada por el Consejo Superior de la Judicatura. De otro lado, la limitada competencia que se otorga a los magistrados transitorios, es perfectamente coherente con el fin que persigue la norma que es el de reducir la congestión judicial y, además, las funciones de cada sala o sección son las que señale la ley. Por último, la emergencia que se intenta resolver, justifica la acreditación de conocimientos jurídicos especializados, ya que de lo contrario el remedio arriesgaría con perder toda su efectividad. Ahora, los requerimientos dimanantes de una administración de justicia eficaz, tal y como la postula la Constitución, podrían brindar pleno sustento a este tipo de requisitos adicionales a los previstos en el artículo 231 de la Constitución, de modo que la ponderación de los principios en juego finalmente avalaría, en situaciones de crisis, la habilidad cognitiva que se reclama.

No obstante, el desarrollo de estas reflexiones se supedita al problema de fondo que surge al constatar que la Ley 270 de 1996, “estatutaria de la administración de justicia”, contiene disposiciones precisas en relación con la materia regulada por el artículo demandado de la Ley 446 de 1998. A este respecto es importante recordar que en la citada ley estatutaria,

entre otras cosas, se dispone (arts 34-39): (1) la integración del Consejo de Estado por veintisiete magistrados; (2) la duración del período de cada magistrado que, reiterando lo ya fijado por la Constitución (C.P., art. 232), se establece en ocho años; (3) la división de la Sala de lo Contencioso Administrativo en cinco secciones, entre las cuales se enumera a la segunda y a la tercera; (4) la composición de las secciones 2ª y 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo, por seis magistrados [distribuidos en dos subsecciones] y cinco magistrados, respectivamente; (5) la configuración estructural del Consejo de Estado, conformado por una Sala Plena, integrada por todos sus miembros, la Sala de lo Contencioso Administrativo que consta de veintitrés consejeros, y la Sala de Consulta y Servicio Civil que ejerce sus funciones con cuatro consejeros.

La ley ordinaria, expedida con posterioridad a la estatutaria, modifica, temporalmente, el diseño estructural y funcional del Consejo de Estado en el sentido de (1) aumentar a treinta y nueve el número de magistrados; (2) crear cuatro nuevas secciones, paralelas a las secciones 2ª y 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo; (3) restringir el período de los doce nuevos consejeros, que tendrán un término colectivo no superior a veinticuatro meses; (4) adscribir a las secciones 2ª y 3ª, dos secciones transitorias con el objeto exclusivo de fallar ciertos negocios cuyo término para proferir sentencia se encontrare vencido, lo cual implica aumentar el número de secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo; (5) excluir de las deliberaciones y decisiones de la Sala Plena y de la Sala de lo Contencioso Administrativo, a doce consejeros por su condición de transitorios.

La disposición acusada, como puede observarse, aunque no altera el marco institucional del Consejo de Estado, derivado de la Constitución y desarrollado en la ley estatutaria, que se mantiene en los mismos términos originales para los veintisiete magistrados que lo integran y las Salas y secciones que lo conforman, sí en cambio agrega un complejo orgánico y funcional que se articula a través de cuatro nuevas secciones y doce nuevos consejeros, el cual, pese a acoplarse a ese órgano del Estado, resulta extraño a éste, tanto por el aspecto estructural como desde el punto de vista del estatuto de sus miembros.

4. La regulación de la administración de justicia, en los términos del artículo 152-b de la C.P., pertenece al ámbito de reserva de la ley estatutaria, cuyo procedimiento agravado de aprobación, modificación o derogación es el señalado en el artículo 153 de la Carta. En estricto rigor, si a través del procedimiento ordinario el legislador regula una materia

atinente a la ley estatutaria respectiva, se impone en su caso la declaración de inconstitucionalidad, no por haber quebrantado dicha ley, sino, ante todo, por haber quebrantado por omisión el procedimiento previsto en el artículo 153 de la Constitución.

Sin embargo, la reserva de ley estatutaria no significa que ésta pueda libremente configurar la materia que constituye su ámbito. En la Constitución se han establecido principios y reglas que el legislador estatutario no puede soslayar, máxime cuando ellos definen el marco dentro del cual se ejerce la actuación legislativa. A la regulación de la rama judicial, para no ir más lejos, la Constitución dedica el entero título VIII. De otro lado, la renuncia al principio de la mayoría simple que comporta el procedimiento de adopción de las leyes estatutarias, sumado a la necesidad de impedir la petrificación de un determinado régimen normativo, favorecen una interpretación restrictiva del alcance de las competencias del legislador estatutario, las que comprenden todos los aspectos de una materia que tengan connotación estructural o que revistan decisiva importancia funcional.

La Corte Constitucional, en efecto, declaró la inexecutable de varios preceptos de la ley estatutaria de la administración de justicia, por considerar que no obstante ostentar prima facie algún tipo de conexidad con la materia regulada, ello no era suficiente para figurar dentro de esta ley especial, salvo que se refirieran a rasgos, pautas básicas o principios estructurales de la administración de justicia. A este respecto, se señaló que las normas procedimentales y disciplinarias, pese a su relación con la administración de justicia, debían dictarse por el legislador ordinario y, por ende, no pertenecían al dominio de la ley estatutaria. La Corte Constitucional, en la sentencia citada, sistemáticamente declaró la inexecutable de las normas del proyecto sometido a su examen que, a su juicio, por las razones anotadas, excedían el cometido confiado al legislador estatutario, previniendo de esta manera que, al socaire de este tipo de ley, se introdujera un factor de inconveniente rigidez normativa, dejándose de observar la regla general de la mayoría simple y sustrayéndose al ciudadano la acción de inconstitucionalidad.

En este orden de ideas, el diseño orgánico y funcional de los órganos superiores de justicia, que completa y desarrolla el régimen previsto en la Constitución, es una materia comprendida dentro del radio de acción de la ley estatutaria. Dentro de este ámbito – siempre que se respeten las normas que la propia Constitución contiene –, a través del procedimiento contemplado para la adopción de leyes estatutarias, el Congreso puede

escoger entre diversas alternativas y políticas posibles y, seguidamente, plasmarlas en la susodicha ley. La Corte Constitucional ratificó en la sentencia C-37 de 1996 (M.P. Dr Vladimiro Naranjo Mesa), el contenido estatutario de la regulación referida a los siguientes aspectos del Consejo de Estado: integración y composición (art. 34); atribuciones de la Sala Plena (art. 35); división de la Sala de lo Contencioso Administrativo (art. 36); funciones especiales de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (art. 37); atribuciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil (art. 38).

Las regulaciones estatutarias identificadas en el párrafo anterior, pueden ser clasificadas en tres grupos. En el primero, se ubican las normas que simplemente reiteran disposiciones constitucionales. En el segundo, se cobijan las normas que regulan de manera completa un determinado asunto. En el tercero, se reúnen las normas que no agotan la regulación y se remiten, así sea parcialmente, a la ley ordinaria. Esta última técnica a la que apela la ley especial, cabe advertir, es legítima siempre que ello no signifique trasladar a la órbita del legislador ordinario la regulación de un aspecto intrínsecamente estatutario o vaciar esta atribución constitucional.

5. La Constitucionalidad del artículo demandado dependerá, entonces, en primer término, de que su contenido no viole una disposición organizativa de la justicia establecida directamente por la Constitución. En segundo término, la norma impugnada, no podrá referirse a un asunto regulado ya de manera completa y puntual por la ley estatutaria. Finalmente, la disposición legal ordinaria, podría resultar exequible si corresponde al extremo al cual se remite legítimamente la ley estatutaria.

En segundo lugar, el número de consejeros (27) del Consejo de Estado, el número de secciones de la sala de lo Contencioso Administrativo (5) y la definición de las funciones que a éstas se asignan, son asuntos que fueron regulados de manera completa y puntual en la ley estatutaria. Este diseño estructural, perteneciente al ámbito de la ley estatutaria, termina siendo modificado por la ley ordinaria examinada, que por lo menos temporalmente, fija en treinta y nueve (39) el número de magistrados y aumenta en cuatro (4) el número de secciones. De otro lado, la separación funcional a que se refiere el artículo 36 de la ley estatutaria, la que se confía a la Sala Plena del Consejo de Estado “de acuerdo con la ley”, sólo se predica de las cinco secciones contempladas en dicho artículo e integradas de la manera que allí se expresa.

Finalmente, el precepto demandado en modo alguno puede considerarse como complemento de lo dispuesto en la ley estatutaria. Ninguna de las normas de la anotada ley, se remite a la ley ordinaria para los efectos de que ésta pudiese en situaciones de congestión extrema crear secciones transitorias e integrarlas con magistrados a los que se limita su competencia y su período. Más aún, a la luz de la Constitución, no sería posible restringir de esa manera el estatuto objetivo que gobierna el cargo de magistrado del Consejo de Estado. En fin, la determinación del número de secciones de una de las salas del Consejo de Estado y la determinación del modo de reparto de funciones entre ellas, como quedó establecido, constituye una materia deferida a la ley estatutaria y, por consiguiente, su regulación por la ley ordinaria viola esta suerte de reserva impuesta por la Constitución.

La reserva de ley estatutaria, por lo demás, en lo concerniente a aspectos tan críticos del diseño estructural de un órgano vértice de la justicia, como son los relativos al número de magistrados, secciones e índole de sus funciones, también representa una protección institucional que no se puede desestimar. Las mayorías episódicas del Congreso, en realidad, deben someterse a exigencias más intensas, entre ellas un consenso más amplio y la revisión de la Corte Constitucional, si ellas pretenden modificar la estructura o el funcionamiento de los órganos límite de las diferentes jurisdicciones.

Estos requerimientos no pueden decaer o disolverse sólo porque la reforma o adición normativa, apunten a tener una vigencia transitoria y se orienten a resolver una situación de crisis. La reserva de ley estatutaria, permite al legislador que se somete al procedimiento previsto en la Constitución, contemplar mecanismos para resolver situaciones de crisis – como la congestión –, inclusive, si es del caso, mediante regímenes transitorios. En otras palabras, la mera circunstancia de que una disposición legal tenga carácter transitorio, no la sustrae del ámbito de reserva de la ley estatutaria, si la materia sobre la que recae pertenece a su dominio.

La ley estatutaria que decida otorgar instrumentos para sortear situaciones de crisis en la administración de justicia, o para prevenirlos, no puede hacer caso omiso de las normas constitucionales que, por lo menos en lo que se refiere a los órganos superiores de las distintas jurisdicciones, anticipan definiciones precisas de orden estructural y funcional. Los remedios que en cualquier momento se considere necesario implementar con el objeto de poner término a un problema como el de la congestión, deben, por lo tanto, también ser

idóneos institucionalmente, esto es, habrán de tener aptitud para conjurar la situación anómala, sin afectar al mismo tiempo la configuración orgánica y funcional dispuesta directamente por la Constitución Política.

6. Por las razones expuestas, se declarará la inexecutable del artículo 62 de la Ley 446 de 1998 en lo referido al Consejo de Estado. Esto significa que los preceptos contenidos en el mencionado artículo sólo serán aplicables a los Tribunales Administrativos. En el caso de los últimos, la norma atacada no viola la Constitución Política, ni desconoce la reserva de ley estatutaria. La Constitución no contiene norma alguna de orden sustancial, procedimental u organizativo sobre los tribunales administrativos. Por consiguiente, con fundamento en la ley estatutaria y en la ley ordinaria, el Consejo Superior de la Judicatura podrá crear en el seno de los tribunales administrativos secciones especiales de carácter transitorio. La disposición acusada se limita a precisar una hipótesis que bien puede quedar comprendida dentro de la competencia general atribuida al Consejo Superior de la Judicatura para “crear, ubicar redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir tribunales, las salas de éstos y los juzgados, cuando así se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia” (Ley 270 de 1996. art. 85-5).

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

Declarar la EXECUTIBILIDAD del artículo 62 de la Ley 446 de 1998, en todo aquello que se refiera a los tribunales administrativos, y la inexecutable del mismo en lo relacionado con el Consejo de Estado.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO E. LEAL RUIZ

Secretario General (E)