Sentencia C-334/12

(Mayo 9)

La participación del Consejo de Estado, como cabeza de la jurisdicción destinataria de las normas contra la congestión, en el proceso de elaboración del Plan a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, debe interpretarse desde la perspectiva de la colaboración armónica de los poderes públicos (CP, art 113). Además, la norma acusada es clara al advertir -en su inciso primero- que es el propio Consejo Superior el titular de las tareas de preparación y adopción del Plan de Descongestión, "con la participación" del Consejo de Estado.

PLAN ESPECIAL DE DESCONGESTION EN EL NUEVO CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Fases

PLAN ESPECIAL DE DESCONGESTION EN EL NUEVO CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Metodología de implementación

La metodología de implementación del Plan consiste en contratar una Gerencia del proyecto que deberá responder por la ejecución del plan y coordinar las tareas operativas con las diferentes instancias de la jurisdicción. Se establecen dos tipos de fases: (1) de diagnóstico para hacer el inventario de los proceso, clasificarlos, costear y elaborar el presupuesto para el Plan, hacer un mapa real de descongestión, planear una estrategia y determinar los despachos especiales que tendrán a su cargo el plan; (2) de ejecución, capacitando funcionarios, entregando los procesos clasificados, publicando y divulgando el Plan y coordinando el seguimiento y control del mismo. La duración del Plan no podrá ser mayor a cuatro años desde su adopción por el Consejo Superior de la Judicatura.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Asignación de competencias/CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Potestad del legislador para el desarrollo de competencias constitucionales

El Legislador se halla habilitado constitucionalmente para regular las atribuciones que el artículo 256 superior asigna al Consejo Superior de la Judicatura, no solo con base en la cláusula general de competencia para el desarrollo de las disposiciones constitucionales, sino, además, con fundamento en disposiciones constitucionales específicamente

regulatorias de las competencias generales del Consejo Superior de la Judicatura. Así, en principio, al ordenar la elaboración de un Plan Especial de Descongestión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como lo hizo en la Ley 1437 de 2011, el Legislador obró con fundamento en atribuciones generales y específicas de la Constitución, máxime cuando compete a tal órgano del poder "el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales" (CP, 256.4).

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Finalidad constitucional/DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA-Cualificado como derecho a una justicia pronta

TIEMPOS PROCESALES COMPROMETIDOS EN LA REALIZACION DE UNA JUSTICIA PRONTA-Guardan directa relación con la carga procesal de los diferentes despachos judiciales

Los tiempos procesales comprometidos en la realización de una justicia pronta guardan directa relación con la carga procesal de los diferentes despachos judiciales. La provisión de una justicia pronta depende, en buena parte, de un número razonable de asuntos por resolver a cargo de cada autoridad judicial y de la existencia de mecanismos eficaces de carácter normativo, administrativo y presupuestal para la remoción de factores de congestión en los juzgados y corporaciones. Al respecto, ha reconocido la Corte: Se debe reconocer además que la congestión de los despachos judiciales y la mora que afecta la resolución de muchos procesos son fenómenos que, aunque rotundamente indeseables, resultan a veces inevitables. Ello por cuanto estas situaciones se originan en factores de carácter estructural y de larga incidencia en el país, entre los cuales se destacan la alta conflictividad humana, el espíritu litigioso que caracteriza a muchos abogados, e incluso a la ciudadanía en general, los embrollados procedimientos, la falta de mecanismos alternativos apropiados y la insuficiencia de recursos para el cumplimiento de la labor asignada a la rama judicial del poder público.

PLAN DE DESCONGESTION JUDICIAL-Contenidos normativos

CREACION DE GERENCIA DE PROYECTO PARA LA REALIZACION DEL PLAN ESPECIAL DE DESCONGESTION-No desconoce la competencia de ejecución presupuestal que la Constitución ha confiado al Consejo Superior de la Judicatura

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Prevalencia/NORMA QUE DESARROLLA MATERIAS

CONTENIDAS EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-No podrá contener disposiciones contrarias a la misma, aunque se trate de disposiciones legales equivalentes

De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución Política, el Congreso debe expedir ciertas leyes orgánicas, y entre ellas, la ley orgánica del plan de desarrollo. En el marco de tal legislación orgánica, se expide el plan cuatrienal de desarrollo, como ley ordinaria. De acuerdo con el artículo 339 de la Constitución Política, el Plan Nacional de Desarrollo contiene dos partes: (i) una general, en la que se indican "los propósitos y objetivos del mismo"; (ii) y otra especial, referida al "plan de inversiones públicas". Merced a que el Plan Nacional de Desarrollo establece los objetivos, propósitos, prioridades, estrategias y metas que serán desarrolladas en los cuatro años siguientes a su expedición, muchas leyes de igual entidad normativa, deben ser expedidas teniendo en cuento lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo. En efecto, la Carta Política en su artículo 341establece que "(…) El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. (…)". De lo anterior se desprende que, una norma que desarrolle materias contenidas en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, no podrá contener disposiciones contrarias a la misma, aunque se trate de disposiciones legales equivalentes, pues de manera expresa la Constitución le ha otorgado prevalencia a Ley del Plan Nacional de Desarrollo. En otras palabras, una ley que contenga disposiciones contrarias a las contenidas en el Plan Nacional, será una norma contraria a la Constitución.

PLAN ESPECIAL DE DESCONGESTION EN EL NUEVO CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Desarrolla los propósitos, objetivos y metas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo/PLAN ESPECIAL DE DESCONGESTION EN EL NUEVO CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-No es incompatible con la Ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo

Demanda de inconstitucionalidad contra: el artículo 304 de la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"

Referencia: Expediente D-8796

Actor: Norma Vianey Caicedo Lozano

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Norma Vianey Caicedo Lozano, en ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241 de la Constitución Política Nacional, demanda la inconstitucionalidad del artículo 304 de la Ley 1437 de 2011.

1. Normas demandadas

El texto del artículo acusado se transcribe a continuación:

LEY 1437 de 20111

(Enero 18)

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 304. Plan Especial de Descongestión. Dentro del año siguiente contado a partir de la promulgación de la ley, el Consejo Superior de la Judicatura con la participación del Consejo de Estado, preparará y adoptará, entre otras medidas transitorias, un Plan Especial de Descongestión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuyo objetivo es el de llevar hasta su terminación todos los procesos judiciales promovidos antes de la entrada en vigencia de la presente ley y que se encuentren acumulados en los juzgados y tribunales administrativos y en el Consejo de Estado.

El Plan Especial de Descongestión funcionará bajo la metodología de Gerencia de Proyecto, adscrito a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, la cual contratará un

gerente de proyecto de terna presentada por la Sala Plena del Consejo de Estado, corporación que tendrá en cuenta, especialmente, a profesionales con experiencia en diagnósticos sobre congestión judicial, conocimiento especializado sobre el funcionamiento la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en dirección y ejecución de proyectos en grandes organizaciones. El gerente de proyecto será responsable de dirigir la ejecución del plan y coordinar las tareas operativas con el Consejo de Estado, los tribunales y juzgados de lo contencioso administrativo y las demás instancias administrativas o judiciales involucradas.

El Plan Especial de Descongestión se ejecutará en el grupo de despachos judiciales seleccionados para el efecto, de acuerdo con los volúmenes de negocios a evacuar y funcionará en forma paralela a los despachos designados para asumir las nuevas competencias y procedimientos establecidos en esté Código. Estos despachos quedarán excluidos del reparto de acciones constitucionales.

El Plan Especial de Descongestión tendrá dos fases que se desarrollarán con base en los siguientes parámetros:

1. Fase de Diagnóstico. Será ejecutada por personal contratado para el efecto, diferente a los empleados de los despachos. En ella se realizarán al menos las siguientes tareas:

a) Inventario real de los procesos acumulados en cada despacho.

b) Clasificación técnica de los procesos que cursan en cada despacho, aplicando metodologías de clasificación por especialidad, afinidad temática, cuantías, estado del trámite procesal, entre otras.

c) Inventario clasificado de los procesos que cursan en cada circuito, distrito y acumulado nacional.

d) Costeo y elaboración del presupuesto especial para el Plan Especial de Descongestión.

e) Análisis del mapa real de congestión y definición de las estrategias y medidas a tomar con base en los recursos humanos, financieros y de infraestructura física y tecnológica disponibles.

f) Determinación de los despachos especiales que tendrán a su cargo el plan de descongestión, asignando la infraestructura física y tecnológica apropiada.

2. Fase de Ejecución. En ella se realizarán al menos las siguientes labores:

a) Capacitación de los funcionarios y empleados participantes.

b) Entrega de los procesos clasificados a evacuar por cada despacho, y señalamiento de metas.

c) Publicación y divulgación del plan a la comunidad en general y a todos los estamentos interesados.

d) Coordinación, seguimiento y control a la ejecución del plan.

La ejecución del Plan Especial de Descongestión no podrá sobrepasar el término de cuatro (4) años contados a partir de su adopción por parte del Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura.

2. Demanda: pretensión y cargo de inconstitucionalidad

La demandante solicita la declaración de inexequibilidad del artículo 304 de la Ley 1437 de 2011, por la violación del numeral 5º del artículo 256 constitucional, con base en el cargo de "usurpación de competencias constitucionales", y por el desconocimiento de la ley del plan nacional de desarrollo -y el plan general de descongestión judicial allí incorporado-.

2.1. Las competencias jurídicas son regladas y corresponde a la Constitución Política señalarlas en relación con los funcionarios del Estado, de lo cual se desprende que no hay cargo público que no tenga funciones asignadas. La Constitución puede entonces en materia de asignación de competencias, establecer normas genéricas que habiliten al Legislador ordinario para su desarrollo, o puede por el contrario restringir el campo de regulación del Legislador. En este último caso, cuando el Legislador asigna competencias alterando lo que en esa materia haya dispuesto la Constitución, se produce una trasgresión de la Carta "en la llamada escala de la jerarquía normativa" y, en ese caso, la norma legal debe ser retirada del ordenamiento jurídico.

2.2. De acuerdo con la Constitución, al Consejo Superior de la Judicatura le corresponden las funciones presupuestales de la rama judicial. Sin embargo, el artículo 304 de la Ley 1437 de 2011, establece en cabeza del Consejo de Estado, la facultad de intervenir en la estructuración y aprobación de un Plan Especial de Descongestión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con implicaciones en el régimen de presupuesto de la administración de justicia. Tal disposición desconoce el numeral 5º del artículo 256 de la Constitución, en relación con la competencia exclusiva de elaboración presupuestal del Consejo Superior de la Judicatura.

2.3. Adicionalmente, el artículo acusado crea una Gerencia para el desarrollo de dicho Plan, que según la ley debe ser asumida por un contratista, esto es, un particular externo a la rama judicial. Así, el artículo acusado se opone a la disposición constitucional que asigna al Consejo Superior de la Judicatura funciones privativas de ejecución presupuestal con desconocimiento del numeral 5º del artículo 256 de la Constitución, sin que se advierta en el texto de la Carta que se haya autorizado al Legislador ordinario para radicar dichas competencias en cabeza de particulares.

2.4. A lo anterior, se suma el que el Plan General de Descongestión Judicial fue incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo. Siendo los Planes Generales de Justicia la concreción de las políticas adoptadas por la Rama Judicial, no podría un plan sectorial, como el contenido en el artículo 304 de la Ley 1437/11, alterar o modificar lo ya aprobado en el Plan de Desarrollo, so pena de infringir la Constitución Política que establece que la ley del plan nacional de desarrollo prevalecerá sobre las demás leyes (artículo 341 de la Constitución).

3. Intervenciones

3.1. Ministerio de Justicia y del Derecho

3.1.1. Desde la radicación del proyecto de ley, se hizo referencia a las causas del problema que representa la congestión judicial, y que incluyen “la asignación de nuevas atribuciones constitucionales y legales a la jurisdicción contencioso administrativa, aumento de la litigiosidad, obsolencia de procedimientos judiciales frente a las nuevas tecnologías y técnicas de proceso oral y congelamiento de la oferta de justicia frente al ritmo de demanda, entre otros”. Como consecuencia de este fenómeno, se represan los procesos judiciales sin que haya podido encontrarse una solución satisfactoria a corto y mediano plazo. Es por esta

razón que en el proceso de reforma a la jurisdicción contenciosa administrativa, se consideró la necesidad de adoptar no solo medidas normativas, sino planes especiales de descongestión masiva en el marco del proceso de modernización de la Rama Judicial "para neutralizar el más grave efecto de la congestión, como es la deslegitimación del Estado". En dicho contexto se formuló la propuesta de la Gerencia de proyecto adscrita a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

3.1.2. En este sentido, la norma impugnada es acorde con la Constitución, puesto que la pertinente y necesaria participación del Consejo de Estado en la preparación y adopción del Plan especial de descongestión como máximo órgano de la jurisdicción afectada, no se puede equiparar con la elaboración del proyecto de presupuesto de la Rama Judicial asignada a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, de acuerdo con el numeral 5º del artículo 256 superior, por tratarse de supuestos diferentes. El hecho de que se prevea la contratación de una Gerencia por parte de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, tampoco desconoce los preceptos constitucionales ya que esta entidad tiene la facultad de autorizar la celebración de contratos y convenios para el desempeño eficiente de sus funciones. La atribución del Gerente del Proyecto no implica el manejo de presupuesto de la Rama Judicial.

3.2. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

La norma acusada se refiere a un plan de descongestión y no a la preparación del presupuesto de la Rama Judicial, no obstante pueda suponer recursos para llevarlo a cabo. Además, la participación del Consejo de Estado es indispensable como máximo órgano de la jurisdicción que se pretende descongestionar. Acorde con estas razones, la norma demandada debe ser declarada exequible por la Corte Constitucional.

4. Concepto del Procurador General de la Nación

La existencia de un Plan Especial de Descongestión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no implica usurpar competencias constitucionales de modo que se vulnere el numeral 5º del artículo 256 superior. Así, cabe formular dos objeciones a la demanda: de un lado, la estructuración de un plan especial de descongestión, no puede confundirse con la

competencia constitucional para elaborar el presupuesto de la Rama Judicial; y en segundo lugar, al desarrollar el principio de autonomía judicial, el artículo 256 de la Carta señala que los Consejos Seccionales de la Judicatura o el Consejo Superior de la Judicatura ejercerán sus atribuciones según el caso, de acuerdo a la ley, en este caso, la Ley 1437/11. En tal sentido, la demanda no satisface los presupuestos mínimos para conducir a un pronunciamiento de fondo relativo a su inconstitucionalidad.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

2. Problema jurídico constitucional

2.1. Cargos

2.1.1. De una parte, en la demanda se considera que al radicar en cabeza del Consejo de Estado la facultad de intervenir en la confección y aprobación de un Plan Especial de Descongestión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa con implicaciones en las apropiaciones y los gastos judiciales, se está desconociendo el numeral 5º del artículo 256 de la Constitución que radica exclusivamente en el Consejo Superior de la Judicatura la potestad de elaboración presupuestal de la Rama. De otra parte, la creación de una Gerencia para el desarrollo de dicho Plan, a cargo de un contratista particular externo a la rama judicial, desconoce el artículo 256, numeral 5º constitucional, en relación con las funciones privativas del Consejo Superior de la Judicatura en materia de ejecución presupuestal del Presupuesto de la Rama Judicial. Constituyen, a juicio del demandante casos de “usurpación de competencias constitucionales”, por parte del Legislador.

2.1.2. Desconoce también la Constitución, el que un plan sectorial o parcial para la descongestión de la jurisdicción contencioso administrativa, como el aprobado en la Ley 1437/11, busque modificar el Plan General de Descongestión Judicial, incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo, con desconocimiento de la prevalencia de la ley del Plan Nacional de Desarrollo sobre las demás leyes (mandato del artículo 341 de la Constitución).

2.2. Cuestión jurídica constitucional a resolver

La Corte deberá pronunciarse respecto de dos impugnaciones a la constitucionalidad de la

norma demandada: (i) si el Legislador, al diseñar un Plan Especial de Descongestión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa con las características enunciadas en el artículo 304 de la Ley 1437/11, desconoce el artículo 256 numeral 5º de la Constitución Política, respecto de las competencias constitucionales del Consejo Superior de la Judicatura en materia de elaboración y ejecución del presupuesto de la Rama Judicial; (ii) y si el mismo Legislador, al expedir tal Plan Especial de Descongestión, violó la regla constitucional de prevalencia de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo sobre otras leyes, ya que la Ley del Plan contiene a su vez un Plan Nacional de Descongestión Judicial que pretende alterar o modificar.

3. Cuestión previa: marco normativo de la disposición demandada

3.1. El Proyecto de Ley -198/09 Senado, 315/10 Cámara- que se convertiría en la Ley 1437 de 2011, fue propuesto al Congreso por el Consejo de Estado y el Gobierno Nacional y presentado como el resultado del trabajo realizado por la Comisión para la Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con el fin de introducir una reforma estructural a las materias reguladas en el Código Contencioso Administrativo.

3.2. El nuevo Código se divide en dos grandes partes: (1) Del procedimiento administrativo, o bien "la forma como las autoridades deben actuar para resolver las peticiones que las personas presentan ante ellas, así como las reglas generales que se aplican al desarrollo de la función administrativa"; (2) De la organización de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, de su función jurisdiccional y de la función consultiva del Consejo de Estado.

El artículo demandado se encuentra en la parte segunda del Código, "Organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de sus funciones jurisdiccional y consultiva".

3.3. En el artículo 308 -parte segunda-, el nuevo Código dispuso su sola aplicación "a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a su vigencia" -el 2 de julio de 2012-, mientras los asuntos en curso continuarían rigiéndose por el régimen jurídico hoy vigente.

3.4. Así como en el artículo 305 de la Ley 1437/11 se previeron reglas de transición para la implantación del novedoso régimen de competencias y procesos previstos allí, en el artículo 304 se diseñó el Plan Especial de Descongestión de la jurisdicción contencioso

administrativa, para resolver el acumulado histórico de procesos judiciales existentes a la entrada en vigencia de dicha ley acumulados en los despachos de la jurisdicción, esto es, llevarlos “hasta su terminación”. Tal es el cometido de las instituciones creadas en la norma demandada.

3.5. La metodología de implementación del Plan consiste en contratar una Gerencia del proyecto que deberá responder por la ejecución del plan y coordinar las tareas operativas con las diferentes instancias de la jurisdicción. Se establecen dos tipos de fases: (1) de diagnóstico para hacer el inventario de los proceso, clasificarlos, costear y elaborar el presupuesto para el Plan, hacer un mapa real de descongestión, planear una estrategia y determinar los despachos especiales que tendrán a su cargo el plan; (2) de ejecución, capacitando funcionarios, entregando los procesos clasificados, publicando y divulgando el Plan y coordinando el seguimiento y control del mismo. La duración del Plan no podrá ser mayor a cuatro años desde su adopción por el Consejo Superior de la Judicatura.

4. Vulneración del artículo 256 CP, numeral 5º (cargo 1º): expedición de un Plan de Descongestión que afecta atribuciones constitucionales del CSJD

En la violación del artículo 256.5 de la Carta, por la presunta usurpación de las competencias del Consejo Superior de la Judicatura que aparentemente genera el artículo 304 de la Ley 1437 de 2011, es posible diferenciar tres argumentos: la extralimitación del Legislador al desarrollar competencias que han sido asignadas por la Constitución “de manera taxativa” y que reducen el ámbito de configuración legislativa; la facultad dada al Consejo de Estado para intervenir en la elaboración y aprobación del Plan Especial de Descongestión de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, competencia que, según la demanda, es privativa del Consejo Superior de la Judicatura; la previsión de una Gerencia de proyecto, asumida por un contratista ajeno a la rama, que desconoce la atribución exclusiva de ejecución del Presupuesto de la Rama Judicial a cargo del Consejo Superior de la Judicatura. Para resolver este cargo, la Corte se ocupará previamente de la potestad del Legislador para desarrollar las competencias constitucionales del CSJD, y los planes de descongestión judicial como instrumento para la realización de fines constitucionales.

4.1. La potestad del Legislador para el desarrollo de competencias constitucionales del

Consejo Superior de la Judicatura

4.1.1. El artículo 256 de la Carta regula las atribuciones que corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los consejos seccionales, “según el caso y de acuerdo a la ley”. El numeral 5º dispone como competencia específica de dicho órgano, la de “elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso”.

4.1.2. En la sentencia C-265 de 1993, la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 4º del Decreto Ley 2652 de 1991 frente a lo dispuesto en los artículos 265 y 257 superiores. Allí concluyó que la Constitución asignó una serie de competencias al Consejo Superior de la Judicatura, cuyo desarrollo corresponde al Legislador, cuestión que se desprende del propio artículo 256, en la expresión “de acuerdo a la ley”. En ese sentido, se consideró lo siguiente:

“Ahora bien, de manera más específica, los artículos 256 y 257 de la Carta Política que relacionan las funciones que le son propias al Consejo Superior, tienen a éste como titular de las mismas “de acuerdo a la ley” o “con sujeción a la ley”. De manera que el constituyente delegó en la ley la ordenación de las competencias, que le son propias”. (subraya fuera del original)

A su vez, los artículos 85 y 882 de la Ley estatutaria de Justicia, en materia presupuestaria, merecieron declaración de exequibles en la sentencia C-037 de 1996. Y en sentencia C-192 de 1997, la Corte decretó la constitucionalidad de los artículos 34 de la Ley 179 de 1994 y 76 del decreto 111 de 19963, considerando que la norma acusada era exequible y no atentaba contra el artículo 256 constitucional, ya que la autonomía presupuestal de los órganos autónomos ha de enmarcarse en los límites que imponen los fines constitucionales superiores y los parámetros establecidos por el Congreso. Esta interpretación concuerda con la fijada en la sentencia C-265 de 1993, que concibe las funciones constitucionales del Consejo Superior de la Judicatura como competencias que se ejercen en los términos fijados por el Legislador. D este modo, el Congreso de la República tiene un ámbito propio de configuración normativa en esta materia, pudiendo precisar las atribuciones constitucionales del Consejo Superior de la Judicatura, para lo cual fue autorizado expresamente por el Constituyente. En este caso, y para usar los términos de la demanda, la Constitución no ha

reducido el campo de regulación del Legislador hasta el punto de anularlo, sino por el contrario, ha admitido la participación del mismo en el desarrollo de las competencias de este órgano de la rama judicial.

4.1.3. Así, el artículo 256 constitucional, que según la demandante ha sido vulnerado, en realidad no contiene un listado taxativo de atribuciones propias del Consejo Superior de la Judicatura -como lo manifiesta la demanda- ni excluye al Legislador de la regulación de tales competencias. En cuanto a lo primero, cabe destacar que el numeral 7 del mismo artículo, tras enunciar funciones precisas del Consejo Superior, agrega "las demás que señale la ley". En relación con lo segundo, la Corte concuerda con la Procuraduría y la intervención del Ministerio de Justicia en que las funciones de dicha Corporación se ejercen y desarrollan de conformidad con parámetros normativos establecidos en la Ley, siendo ese el sentido del artículo 256 al establecer, respecto de las competencias en cuestión, que "corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los consejos seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley.". (subrayas fuera de original)

De otra parte, en los términos del artículo 150 de la CP, corresponde al Congreso expedir códigos en todos los ramos de la legislación. La reserva de ley en esta materia, le permite a la ley no solamente introducir en lo códigos normas sustantivas y procesales relativas a cada materia, sino además normas de carácter instrumental dirigidas a solucionar situaciones de congestión, cuya no resolución precisamente le generaría obstáculos y restaría eficacia a la nueva normativa. Se trata en este caso, de medidas administrativas, organizacionales y presupuestales que desarrollan el mandato del artículo 304 de la Ley 1437/11 y confirman propias de una estrategia para avanzar en la descongestión de la jurisdicción, que resultan idóneas para contribuir a la realización del derecho a la justicia y de las garantías del debido proceso (CP, arts 229 y 29).

4.1.5. En suma, el Legislador se halla habilitado constitucionalmente para regular las atribuciones que el artículo 256 superior asigna al Consejo Superior de la Judicatura, no solo con base en la cláusula general de competencia para el desarrollo de las disposiciones constitucionales, sino, además, con fundamento en disposiciones constitucionales específicamente regulatorias de las competencias generales del Consejo Superior de la Judicatura. Así, en principio, al ordenar la elaboración de un Plan Especial de Descongestión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como lo hizo en la Ley 1437 de 2011, el

Legislador obró con fundamento en atribuciones generales y específicas de la Constitución, máxime cuando compete a tal órgano del poder "el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales" (CP, 256.4).

4.2. El derecho de acceso a una justicia pronta, como finalidad constitucional

Reconocida la facultad de configuración del Legislador respecto de las competencias del Consejo Superior de la Judicatura, corresponde establecer si tal potestad se ha desarrollado en conformidad con la Constitución, si dicha regulación persigue una finalidad constitucional y constituye un medio idóneo para lograrla.

4.2.1. La Constitución Política consagra, como fundamental, el "derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia" (CP, art 229). La garantía de acceso a la justicia allí sentada, supone de una parte la remoción de barreras culturales, económicas, geográficas o administrativas para el ejercicio del derecho de acción ante la organización judicial. De otra parte, supone también la realización del derecho a la resolución justa y oportuna de conflictos de intereses jurídicamente tutelados.

El derecho de acceso a la justicia (CP, art 229) ha sido cualificado como derecho a una justicia pronta. La propia Constitución, en relación con las actuaciones judiciales, alude a "a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas" (CP, 29); y la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia consagra los principios de "celeridad" y "eficiencia" (L 270/96, arts 4 y 7), según los cuales la administración de justicia debe ser "pronta y cumplida" como "eficiente" o "diligente en la sustanciación de los asuntos a su cargo", respectivamente. La oportunidad de la función pública de administración de justicia, se concreta en el cumplimiento perentorio y estricto de los "términos procesales" por los funcionarios judiciales (CP, 228; L 270/96, art 7).

4.2.2. Esta dimensión temporal de la administración de justicia es un factor determinante del grado de realización efectiva del derecho de acceso a la justicia. Al respecto ha dicho la Corte:

"(…) el acatamiento de las formas y los términos, así como la celeridad en el desarrollo del litigio judicial permitirán a las partes involucradas, a la sociedad y al Estado tener la certeza de que la justicia se ha administrado debidamente y es fundamento real del Estado social de

derecho” (C-100 de 2001) (subrayas fuera del original).

A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua, sentencia de 29 de enero de 1997), a aludido a la noción de “plazo razonable” contenido en el artículo 8.1º -Garantías Judiciales- de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, como elemento del debido proceso, en consonancia con lo señalado por la Corte Europea de Derechos Humanos, dada la equivalencia de la norma americana con el artículo 6º del Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

4.2.3. Los tiempos procesales comprometidos en la realización de una justicia pronta guardan directa relación con la carga procesal de los diferentes despachos judiciales. La provisión de una justicia pronta depende, en buena parte, de un número razonable de asuntos por resolver a cargo de cada autoridad judicial y de la existencia de mecanismos eficaces de carácter normativo, administrativo y presupuestal para la remoción de factores de congestión en los juzgados y corporaciones. Al respecto, ha reconocido la Corte:

Se debe reconocer además que la congestión de los despachos judiciales y la mora que afecta la resolución de muchos procesos son fenómenos que, aunque rotundamente indeseables, resultan a veces inevitables. Ello por cuanto estas situaciones se originan en factores de carácter estructural y de larga incidencia en el país, entre los cuales se destacan la alta conflictividad humana, el espíritu litigioso que caracteriza a muchos abogados, e incluso a la ciudadanía en general, los embrollados procedimientos, la falta de mecanismos alternativos apropiados y la insuficiencia de recursos para el cumplimiento de la labor asignada a la rama judicial del poder público. (Sentencia T-1249 de 2004)

4.2.4. Entre los motivos para la expedición de la reforma al régimen de lo contencioso administrativo a través de la Ley 1437/11, se destaca el incremento de las responsabilidades constitucionales y legales de la jurisdicción contencioso administrativa y el aumento de la litigiosidad a su cargo, concurrente con un estancamiento relativo del aparato de juzgados y tribunales y el rezago presupuestal frente a la creciente de manda de justicia y la verificación de la creciente congestión judicial4.

En el referido proyecto se reconoce la voluntad del Legislador para minimizar el impacto de los factores de congestión en la jurisdicción contencioso administrativa, pero se advierte que

las múltiples reformas de procedimientos y de competencias en los últimos 25 años, no han logrado resolver el problema. Asimismo se señala que si bien la entrada en funcionamiento de los juzgados administrativos, al principio redujo el volumen de los procesos en los Tribunales Administrativos, luego resultó trasladando la congestión a estos últimos, debido a la falta de un programa de descongestión masiva, anterior o simultáneo a la puesta en marcha de tales juzgados. Este análisis se sustenta en cifras del Consejo Superior de la Judicatura que revelan que el total de procesos evacuados es inferior al número de procesos que entran a ser conocidos por esta jurisdicción. De allí, la opción acogida en la norma demandada de implementar un programa de descongestión para dicha jurisdicción.

4.2.5. En suma, el artículo 304 de la Ley 1437 de 2001, al desarrollar las competencias constitucionales del Consejo Superior de la Judicatura mediante la expedición de un Plan Especial de Descongestión de la jurisdicción de lo contencioso administrativo -con base en mandato superior-, el Legislador concurre a la realización del derecho fundamental de acceso a la justicia y de un fin esencial del Estado que le es correlativo como la garantía de la efectividad de los derechos (CP, art 2).

4.3. La participación del Consejo de Estado en elaboración del Plan de Descongestión frente a la competencia específica de elaboración del presupuesto judicial por el Consejo Superior de la Judicatura

4.3.1. Frente a los reparos de la demanda por la participación del Consejo de Estado en el Plan de Descongestión, merced a tratarse de una tarea “exclusiva del Consejo Superior de la Judicatura”, la Corte considera que no asisten razones para tal conclusión. En efecto, es completamente razonable que el Legislador haya contado con el Consejo de Estado en la ejecución del plan y en la coordinación de sus tareas operativas, ya que es la cabeza de la jurisdicción afectada con la congestión y su colaboración resulta fundamental tanto en la fase de diagnóstico como en la fase de ejecución del plan, en temas tan importantes como la clasificación, el inventario de los procesos, el mapa de congestión, la capacitación de funcionarios, la coordinación y seguimiento del plan, entre otros tópicos.

4.3.2. Para reforzar este argumento, cabe citar la sentencia C-713 de 2008 que, al estudiar la constitucionalidad de la Ley 1285 de 2009, consideró la concertación como base para el diseño y ejecución del plan de descongestión judicial, siendo manifestación del principio de

colaboración armónica entre las diferentes autoridades y ramas del poder público. De igual manera, la Ley 1395 de 2010 “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”, al promover la descongestión judicial a cargo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura con el apoyo de otros órganos judiciales, no hizo nada diferente que desarrollar la colaboración de los poderes públicos constitucionalmente ordenada, hacia la realización de los fines del Estado, es este caso, la provisión de una justicia pronta, sin que ello pueda interpretarse como usurpación de las competencias del órgano de administración de la Rama Judicial5. La misma norma señala que “dentro del año siguiente contado a partir de la promulgación de la ley, el Consejo Superior de la Judicatura, con la participación del Consejo de Estado, preparará y adoptará, entre otras medidas transitorias, un Plan Especial de Descongestión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo” (subraya fuera del texto).

4.3.3. Por lo anterior, la Corte considera que la participación del Consejo de Estado, como cabeza de la jurisdicción destinataria de las normas contra la congestión, en el proceso de elaboración del Plan a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, debe interpretarse desde la perspectiva de la colaboración armónica de los poderes públicos (CP, art 113). Además, la norma acusada es clara al advertir -en su inciso primero- que es el propio Consejo Superior el titular de las tareas de preparación y adopción del Plan de Descongestión, “con la participación” del Consejo de Estado.

4.4. La previsión de una Gerencia de proyecto para la realización del Plan Especial de Descongestión frente a la competencia específica de ejecución del presupuesto por el Consejo Superior de la Judicatura

4.4.1. En el presente caso, se plantea una aparente usurpación de las competencias del Consejo Superior de la Judicatura, ya que el artículo 304 de la Ley 1447 de 2011 consagra la creación de un Plan Especial de Descongestión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a cargo de una Gerencia de proyecto con la participación del Consejo de Estado. Ello, como pretende la demanda, desconocería el artículo 256.5 constitucional respecto de la competencia del Consejo Superior de la Judicatura en relación con presupuesto para la rama judicial, que confía a éste la atribución de “ejecutarlo”.

4.4.2. Con todo, la demanda no logra demostrar cómo el artículo 304 de la Ley 1437 de 2011

desconoce el artículo 256.5 de la Constitución, ya que carece de sustento el argumento según el cual la Gerencia es autónoma para ejecutar el presupuesto del Plan Especial de Descongestión. En efecto, el presupuesto de la descongestión judicial hace parte del que se asigna a la rama judicial conforme a la Ley 1450 de 2011 y el Decreto 4970 de 20116, cuya ejecución compete al Consejo Superior de la Judicatura. De otra parte, la Gerencia de Proyecto se encuentra adscrita a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y el Gerente depende de esta Corporación, siendo responsable ante la misma. En otras palabras, la Gerencia no es un ente autónomo e independiente del Consejo Superior ya que éste debe controlar la labor de aquella.

4.4.3. Así, la ley ha radicado la competencia de ejecutar los planes de descongestión, en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura y, en ese sentido, la Gerencia prevista en la norma demandada es un instrumento para la ejecución del Plan Especial de Descongestión a cargo de la autoridad administrativa del poder judicial, por lo que no se desconoce el artículo 256 constitucional.

4.4.4. Como todo plan o acción del Estado, el Plan Especial de Descongestión, previsto en la ley, se traducirá en un egreso fiscal. Es apenas natural que en su fase de diagnóstico, la ley prevea como tarea su "costeo y elaboración del presupuesto especial para el plan especial de descongestión". No se trata de fragmentar la actividad presupuestal de la rama judicial en infinidad de procesos presupuestales. El Plan Especial de Descongestión es simplemente una actividad que afectará alguno de los rubros de gasto de la rama judicial, que hará parte de la ley anual de presupuesto y que figura en el proyecto de presupuesto que elabora el Consejo Superior de la Judicatura. De modo que la estimación del costo del Plan, de ninguna manera desconoce la función que al Consejo atribuye la Constitución, ni menos todavía esa actividad de mero diagnóstico conduce a desagregar el proyecto general de presupuesto de la rama judicial. Se descarta por este motivo que la ley acusada viole el artículo 256, numeral 5 de la C.P.

4.5.4. En suma, no se desconoce la normativa constitucional porque el Legislador establezca la creación de una Gerencia del proyecto bajo forma contractual. Se trata de un asunto que es propio de la esfera del Legislador, que bien puede autorizar este género de contratación, si así lo estima necesario para adelantar eficazmente, una tarea como la que describe la norma. Y, en todo caso, no desconoce la competencia de "ejecución presupuestal" que la

Constitución ha confiado al Consejo Superior de la Judicatura.

5. Vulneración del artículo 341 de la Constitución (cargo 2º): por modificación del PND en lo referente al Plan Nacional de Descongestión Judicial allí incorporado

5.1. El concepto de inconstitucionalidad

Se alega también en la demanda que la estrategia de descongestión judicial ya había sido establecida en el Plan Nacional de Desarrollo. A partir de considerar que la Ley del Plan de Desarrollo tiene prevalencia constitucional sobre otras leyes que regulen las mismas materias, se plantea la inconstitucionalidad del artículo 304 de la Ley 1437/11, esta vez por desconocer tal mandato superior (CP, art 341).

5.2. La prevalencia de la Ley del Plan

5.2.1. De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución Política, el Congreso debe expedir ciertas leyes orgánicas, y entre ellas, la ley orgánica del plan de desarrollo. En el marco de tal legislación orgánica, se expide el plan cuatrienal de desarrollo, como ley ordinaria7. De acuerdo con el artículo 339 de la Constitución Política, el Plan Nacional de Desarrollo contiene dos partes: (i) una general, en la que se indican "los propósitos y objetivos del mismo"; (ii) y otra especial, referida al "plan de inversiones públicas". Merced a que el Plan Nacional de Desarrollo establece los objetivos, propósitos, prioridades, estrategias y metas que serán desarrolladas en los cuatro años siguientes a su expedición, muchas leyes de igual entidad normativa, deben ser expedidas teniendo en cuento lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo. En efecto, la Carta Política en su artículo 341establece que "(…) El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. (…)".

5.2.2. De lo anterior se desprende que, una norma que desarrolle materias contenidas en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, no podrá contener disposiciones contrarias a la misma, aunque se trate de disposiciones legales equivalentes, pues de manera expresa la Constitución le ha otorgado prevalencia a Ley del Plan Nacional de Desarrollo. En otras

palabras, una ley que contenga disposiciones contrarias a las contenidas en el Plan Nacional, será una norma contraria a la Constitución.

5.3. Los planes de descongestión en la ley del plan y en la ley 1437/11

5.3.1. El Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2010-2014, contenido en la Ley 1450 de 2011, contempla en los artículos 197 y 199, disposiciones encaminadas a descongestionar la justicia. En particular el artículo 1988 versa sobre la descongestión en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. De igual manera el Plan Anual de Presupuesto – Decreto 4970 de 2011- en su artículo 93 reza: "de conformidad con lo establecido en el artículo 97 de la Ley Estatutaria de la Administración de la Justicia, y la Ley 1450 de 2011, la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, emitirá concepto previo sobre la distribución que se haga entre las diferentes jurisdicciones, del presupuesto de inversión, descongestión y recursos extraordinarios de la Rama Judicial, incluyendo las necesidades de la jurisdicción disciplinaria, para la creación y funcionamiento de las comisiones de instrucción".

5.3.2. En este orden de ideas, el Consejo Superior de la Judicatura expidió un Plan Nacional de Descongestión, con el propósito de superar los problemas de congestión de la jurisdicción Contenciosa. De igual manera profirió el acuerdo PSAA12-9139 de enero 17 de 2012, por medio del cual se adoptó un plan especial de descongestión de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Todas las disposiciones mencionadas anteriormente, buscan desarrollar lo estipulado en la Ley 1450 de 2011 sobre la congestión judicial, asunto que, como se señaló anteriormente, también fue previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Ley Anual de Presupuesto.

5.4. Conclusión

Por lo anterior, se concluye que no existe contradicción entre la norma acusada por la demandante y las disposiciones mencionadas. Por el contrario, lo que se pretende es desarrollar los propósitos, objetivos y metas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo. No es incompatible con la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, una ley ordinaria que promueva el acceso a la justicia y, para este efecto, determine un plan de acción concreto y específico. Así, tampoco prospera este cargo de inconstitucionalidad.

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia por mandato de la Constitución Política y en nombre del Pueblo,

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 304 de la Ley 1437 de 2011.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA GUILLEN ARANGO

Magistrada (E)

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Diario Oficial 47.956 de enero 18 de 2011

2 Artículos que desarrollan el artículo 256 CP, y regulan funciones administrativas de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y de elaboración del proyecto de presupuesto para la Rama Judicial.

3 Normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto, demandadas respecto del desconocimiento de los artículos 4 y 256 superiores sobre la autonomía presupuestal de la rama judicial atribuida al Consejo Superior de la Judicatura.

4 Gaceta 1173 de 2009

5 De hecho, el Consejo Superior ya ha puesto en marcha dicho Plan. En virtud de lo ordenado por el artículo 304 de la Ley 1437 de 2011, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, adoptó el acuerdo No. PSAA12-9139 "Por el cual se adopta un Plan especial de descongestión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo". El acuerdo que consta de 26 artículos, establece los principios del Plan Especial de Descongestión -participación, la planeación, la coordinación, la eficacia, la eficiencia, la economía y la publicidad-. Y reitera el objetivo del Plan: "llevar hasta su terminación todos los procesos judiciales promovidos antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 y que se encuentren a cargo en el Consejo de Estado, Tribunales y Juzgados Administrativos". Además se describen las actividades a desarrollar en cada una de las fases.

En la fase de diagnóstico – a través de un ejercicio de cooperación con el Banco Mundial-, se desarrollarán las actividades previstas en el artículo 304 de la Ley 1437 de 2011, teniendo en

cuenta como insumos, el Plan Piloto para el diagnóstico de las causas de congestión y medición de tiempos procesales en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la información de gestión de los despachos judiciales reportadas al SIERJU, y las propuestas formuladas en el Conversatorio de Evaluación de las medidas de descongestión y prospección del Plan especial de Descongestión e implementación de la Ley 1437 de 2011.

Para la fase de ejecución se relacionan las actividades al tenor de lo dispuesto en el artículo 304 de la Ley 1437 de 2011. En el Capítulo IV, artículo 18, el Acuerdo describe las funciones del Gerente del Proyecto en términos muy semejantes a los del artículo demandado, estableciendo que ejecutará el Plan especial y coordinará las actividades de las fases de diagnóstico y ejecución del mismo con el Consejo de Estado, los Tribunales y Juzgados Administrativos, y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Sin embargo en el capítulo de Seguimiento del referido acuerdo, se precisa que la Sala Administrativa a través de la Unidad de desarrollo y Análisis Estadístico, realizará el seguimiento al cumplimiento de las actividades contempladas en la Ley 1437 de 2011, en la fase de diagnóstico, para lo cual el gerente deberá suministrar la información que se requiera para este efecto. También se dispone que las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, harán el seguimiento de las medidas adoptadas y rendirán informes trimestrales sobre el cumplimiento de las metas de descongestión tanto en la fase de ejecución como en la de diagnóstico, y los presentarán a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para establecer si cabe prorrogar, reanudar, modificar, terminar o adoptar nuevas medidas.

6 Decreto 4970 de 2011. ARTICULO 930. De conformidad con lo establecido en el artículo 97 de la Ley Estatutaria de la Administración de la Justicia, y la Ley 1450 de 2011, la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, emitirá concepto previo sobre la distribución que se haga entre las diferentes jurisdicciones, del presupuesto de inversión, descongestión y recursos extraordinarios de la Rama Judicial, incluyendo las necesidades de la jurisdicción disciplinaria, para la creación y funcionamiento de las comisiones de instrucción.

7 En el mismo sentido se pronuncio la sentencia C-305 de 2004.

8 ARTÍCULO 198.DESCONGESTIÓN POR RAZÓN DE LA CUANTÍA EN LA JURISDICCIÓN DE LO

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Con el propósito de evitar la congestión de los Tribunales Administrativos y del Consejo de Estado, en los procesos que cursen o deban cursar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en relación con los cuales a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley no se hubiere notificado en debida forma el correspondiente auto admisorio de la demanda o cuando este no se hubiere expedido y cuyas demandas se presenten hasta antes del 2 de julio de 2012, la competencia por razón de la cuantía se determinará con sujeción a las reglas consagradas en el artículo 157de la Ley 1437 de 2011.

——————

————————————————————

——————

————————————————————