Expediente D-15.133

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-334 DE 2023

Referencia: Expediente D-15.133

Acción pública de inconstitucionalidad en contra de la norma enunciada en el párrafo del artículo 110 de la Ley 1437 de 2011, “[p]or la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. 1. El 19 de enero de 2023, el ciudadano Juan Manuel López Molina presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de la norma enunciada en el párrafo del artículo 110 de la Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,” cuyo texto se transcribe a continuación, con lo demandado en subrayas.

“Ley 1437 de 2011

(enero 18)

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

El Congreso de Colombia,

Decreta

(...)

ARTÍCULO 110. INTEGRACIÓN DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La Sala de lo Contencioso Administrativo se dividirá en cinco (5) secciones, cada una de las cuales ejercerá separadamente las funciones que de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado, de acuerdo con la ley y el reglamento

interno de la Corporación y estarán integradas de la siguiente manera:

La Sección Primera, por cuatro (4) Magistrados.

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

La Sección Tercera se dividirá en tres (3) subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) Magistrados.

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

La Sección Quinta, por cuatro (4) Magistrados.

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

PARÁGRAFO. Es atribución del Presidente del Consejo de Estado, resolver los conflictos de competencia entre las secciones de la Sala de lo Contencioso de la Corporación.”

B. La demanda

2. El actor afirma que la norma demandada es incompatible con los mandatos contenidos en el preámbulo, en los artículos 152 y 153 de la Constitución Política y en el artículo 37 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. En sustento de esta afirmación, desarrolla los siguientes argumentos.

3. En primer lugar, la demanda muestra que la competencia para resolver conflictos de competencia entre las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado tiene dos previsiones legales. De una parte, la de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (art. 37.1), conforme a la cual dicha competencia corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Y, de otra, la de la norma demandada, conforme a la cual la competencia le corresponde al Presidente del Consejo de Estado.

4. En segundo lugar, a partir de la anterior circunstancia, el actor sostiene que la norma demandada, contenida en una ley ordinaria, como es la Ley 1437 de 2011, modifica la previsión contenida en una ley estatutaria. Sobre esta base, sostiene que la norma demandada desconoce la reserva de ley estatutaria (art. 152 y 153 de la Carta) y, además, contraría de manera manifiesta la previsión de la ley estatutaria, la cual hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato.

5. En tercer lugar, para desarrollar su argumentación, la demanda comienza por ocuparse de analizar la reserva de ley y, en especial, de esta reserva en materia de administración de justicia. De este modo, sostiene que la reserva de ley tiene una doble dimensión, pues es un límite al poder del legislador, en tanto le impide delegar su competencia en otros órganos, y es, también, un límite al poder administrativo, pues lo priva de pronunciarse sobre ciertas materias que corresponden exclusivamente al legislador. En cuanto atañe a la reserva de ley estatutaria, la demanda destaca que estas leyes no pueden cambiarse caprichosamente,

como tampoco puede cambiarse la Constitución, pues su modificación está sometida a los trámites propios del proceso de formación de dicho tipo de ley, dentro de los cuales está un procedimiento complejo de aprobación y un control previo de constitucionalidad de proyecto de ley. Si bien la reserva de ley estatutaria debe interpretarse de manera restrictiva, en este caso, prosigue el actor, se está ante una materia que es propia de la ley estatutaria de administración de justicia, pues se trata de las competencias generales de los órganos responsables de ejercerla.

6. En cuarto lugar, el cargo, así planteado, se refuerza a partir de dos argumentos adicionales. El primero es el de que las definiciones de conflictos de competencia, al interior de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, “puede crear precedentes con fuerza vinculante para la resolución de estos casos, subreglas que por obvias razones constitucionales y legales no puede crear un único magistrado para someter a todas las secciones que componen esta Sala.” El segundo es el de que podría haber un conflicto de intereses en la decisión, pues el Presidente del Consejo de Estado puede formar parte de alguna de las secciones de la Sala y, en esa medida, podría llegar a resolver conflictos de competencia en las que esté inmersa la sección de la que hace parte, e incluso, dentro de estos últimos, conflictos de competencia que surgen en asuntos cuya sustanciación se le haya encomendado por reparto.

7. Por último, el actor señala que esta Corte es competente para conocer de su demanda, en tanto esta se dirige en contra de una ley de la República. Del mismo modo, pone de presente que respecto de la norma demandada no se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, pues sobre ella esta Corporación no ha emitido ningún pronunciamiento.

C. Trámite procesal

8. El 26 de enero de 2023, la demanda de la referencia fue repartida al despacho del magistrado sustanciador. Por medio de Auto del 13 de febrero de 2023, se dispuso su admisión y se ordenó que se procediese con la comunicación del inicio del proceso, la fijación en lista de la norma acusada, la invitación a participar del asunto a autoridades, organizaciones, universidades y expertos, y el traslado a la señora Procuradora General de la Nación para lo de su competencia.

D. Intervenciones

9. En su debida oportunidad intervino en el proceso el Ministerio de Justicia y del Derecho, quien solicitó que se declare la exequibilidad de la norma demandada.

10. En su escrito de intervención, el Ministerio comienza por advertir que la norma demandada “mantiene indenne el número de magistrados, así como las salas, secciones y subsecciones que conforman el Consejo de Estado, por lo que su estructura no se ve modificada, así como tampoco se afectan las funciones centrales para las que fueron creadas. Claramente la disposición acusada, no altera el marco institucional del Consejo de Estado, derivado de la Constitución y desarrollado en la ley estatutaria, así como tampoco se transgrede la manera en la que se encuentra constituida la Sala de lo Contencioso Administrativo.”

11. En torno a las funciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, indicó “que se debe mencionar que la misma fue creada con el fin de fungir como tribunal supremo de lo contencioso administrativo, razón por la cual se puede asociar su función principal a la resolución de las controversias en las que es parte la Administración pública o que versan sobre actos y decisiones adoptadas por órganos de naturaleza administrativa,” puesto que, como resultado de esa atribución sus actuaciones se relacionan con la obligación de emitir providencias sobre temáticas de relevancia jurídica, con el propósito de unificar su jurisprudencia y “dar pautas para que los jueces y magistrados de la jurisdicción resuelvan casos similares en un mismo sentido; resolver los recursos extraordinarios de revisión contra las sentencias proferidas por las secciones y subsecciones del Consejo de Estado; decidir si los actos generales expedidos por el Gobierno Nacional se ajustan a la Constitución; conocer las demandas de pérdida de investidura de los congresistas y del recurso extraordinario de revisión contra las sentencias que decretan la pérdida de investidura de un congresista, revisar las sentencias proferidas por los jueces y tribunales administrativos en las acciones populares o de grupo; y controlar la legalidad de los actos generales proferidos por las autoridades nacionales durante los estados de excepción.”

12. Por último, el ministerio destacó que “los conflictos de competencia al interior del Consejo de Estado que se presenten entre sus secciones, no tienen la capacidad de suprimir la competencia general que tiene dicha Corporación en materia jurisdiccional referente a los asuntos contencioso administrativos, pues independiente de la competencia de una u otra sección, el Consejo de Estado como suprema autoridad en esta materia es la máxima autoridad judicial y consultiva de la administración pública; así las cosas, las competencias otorgadas a cada una de las Secciones solo pretende establecer una forma de organización interna que incluso es desarrollada por el reglamento propio de la Corporación.”

E. Conceptos técnicos

13. En el trámite del proceso rindieron su concepto técnico especializado, los siguientes expertos: el Consejo de Estado, la Universidad Pontificia Bolivariana, el Colegio de Abogados Administrativistas y el Instituto de Análisis Societario S.A.S.

14. En el concepto técnico rendido por el Consejo de Estado, frente al cargo único de la demanda, señaló que no todos los asuntos relacionados con la administración de justicia están sometidos a reserva de ley estatutaria, en tanto que esta “responde a la regulación del núcleo esencial del derecho fundamental y al desarrollo de aquellos aspectos que por su naturaleza: i) afectan esencialmente la estructura general de la administración de justicia; ii) establecen y garantizan la efectividad de los principios generales sobre la materia; y iii) desarrollan aspectos sustanciales de la Rama Judicial.”

15. A partir de ese contexto, se sostiene que la norma demandada no está sometida a reserva de ley estatutaria, en la medida en que, “si el reparto o la distribución de un asunto entre las secciones de la Corporación es un asunto reglamentario, no existe fundamento para exigir que la resolución sobre los conflictos que se presenten entre ellas deba ser establecida por una ley estatutaria, porque el repartimiento de esas competencias, se reitera, pretende equilibrar las cargas internas en atención al volumen de trabajo y a la especialidad, a partir de las competencias generales que se encuentran consagradas únicamente en la ley.”

16. De otra parte, se precisa que el párrafo del artículo 110 de la Ley 1437 de 2011 corresponde a un desarrollo normativo de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, pues “se trata de que la ley ordinaria es coherente y se inspira en la disposición normativa prevista en la ley estatutaria, y no implica una modificación, reforma o derogación del artículo 37 de la Ley 270 de 1996. Ello en consonancia con la exposición de motivos del Proyecto de Ley «por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», en la que se indicó que esa atribución conferida al presidente del Consejo de Estado corresponde a la actualización de algunas de las competencias al interior de la Corporación, lo cual permite que los procesos se tramiten con agilidad y contribuye a la descongestión de la justicia.”

17. Por último, se señala que no comparte lo sostenido en la demanda, pues a su juicio “la atribución otorgada al presidente del Consejo de Estado en el párrafo objeto de examen, no constituye una norma que deba ser establecida mediante una ley estatutaria, puesto que no se refiere a elementos estructurales de la administración de justicia o competencias generales de la jurisdicción, sino que se dirige a regular un aspecto incidental en el reparto interno de los procesos en la Corporación.”

18. En el concepto de la Universidad Pontificia Bolivariana se manifiesta que: “el párrafo del artículo 110 de la Ley 1437 de 2011 es incompatible con los artículos 37.1 de la Ley Estatutaria 270 de 1996, 152 y 153 de la Constitución Política, por cuanto corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ‘Resolver los conflictos de competencia entre las Secciones del Consejo de Estado’. Sin embargo, a nuestro juicio, la Sala Plena puede atribuir esta función al Presidente del Consejo de Estado, como en efecto se hizo, en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 237.6 de la Constitución Política y 35.8 de la Ley 270 de 1996, a través del párrafo del artículo 8 del Reglamento del Consejo de Estado (ACUERDO No. 080 del 12 de marzo de 2019).”

19. La norma enunciada en el artículo 37.1 de la Ley 270 de 2011 atribuye a la Sala Plena del Consejo de Estado la competencia para resolver los conflictos de competencia entre sus propias secciones. A su juicio, “se trata de atribución antitécnica, por cuanto la competencia del Consejo de Estado viene definida por la Constitución y la Ley. La competencia que legal y constitucionalmente se ha atribuido al Consejo de Estado se predica del Órgano Jurisdiccional en su totalidad, de modo que los conflictos entre secciones, a lo sumo, podrían ser considerados como conflictos de ‘reparto’.”

21. El Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas, en su concepto, aduce que “el párrafo único del artículo 110 de la Ley 1437 de 2011 al tratar sobre la división e integración de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y al establecer que el Presidente del Consejo de Estado debe definir los conflictos de competencia que se presenten entre las Secciones de dicha Sala, no consagra ninguna disposición que deba estar contenida en una ley estatutaria.”

22. Lo anterior, tras considerar que, “la norma acusada tiene un carácter procesal tendiente a organizar el funcionamiento interno del Consejo de Estado y no implica limitación alguna al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, al contrario, permite generar un criterio de mayor eficiencia en cuanto a la resolución de conflictos de competencia al

interior de las Secciones del Consejo de Estado.”

23. Por último, el concepto del Instituto de Análisis Societario S.A.S., luego de pronunciarse sobre el carácter técnico de las disposiciones estatutarias en el ordenamiento jurídico colombiano y sobre la facultad del Consejo de Estado para emitir su propio reglamento, frente al caso concreto, sostuvo que, “teniendo en cuenta la facultad que le otorga la Constitución y la ley al Consejo de Estado de reglamentarse, este Instituto encuentra dable el hecho de que la Sala Plena de dicha corporación decida quién, en medio de todos, está facultado para resolver esos conflictos de competencia mientras ello no involucre una violación a los procedimientos generales que garantizan el correcto funcionamiento de la función pública y del ordenamiento jurídico, como ocurre en este caso, que lo que concierne a la resolución de los conflictos de competencia que se susciten entre las secciones de su misma corporación, no afecta, en principio, la correcta administración de justicia y los principios de separación y equilibrio de los poderes públicos.”

24. Por consiguiente, solicitó a la Corte declarar la inexecutable de la norma demandada, pues esta, en su criterio, debería ser modificada o derogada por medio de una disposición de igual jerarquía a la que corresponde a las leyes estatutarias.

25. Síntesis de los conceptos técnicos. Las solicitudes hechas por quienes rindieron su concepto técnico se sintetizan en el siguiente cuadro:

Entidad

Concepto

Consejo de Estado

Exequibilidad

Universidad Pontificia Bolivariana

Inexecutable

Colegio de Abogados Administrativistas

Exequibilidad

Instituto de Análisis Societario S.A.S.

Inexecutable

F. Concepto de la Procuradora General de la Nación

26. En concepto número 7183 del 13 de abril de 2023, la Procuradora General de la Nación, le solicitó a la Corte declarar la executable de la norma demandada, con fundamento en las siguientes razones.

27. En primer lugar, explicó que la reserva de ley estatutaria se traduce en una técnica de ordenación, a la cual acude el constituyente con la finalidad de racionalizar la extensión de la

Carta Política, “la cual consiste en disponer que ciertas materias de alta importancia para la sociedad sean reguladas por una tipología especial, caracterizada por un trámite de expedición diferenciado que se concreta en: (a) la aprobación del cuerpo normativo por el Congreso de la República en una sola legislatura mediate mayorías calificadas, así como (b) el control previo de constitucionalidad de las disposiciones correspondientes.”

29. En tercer lugar, sobre esa base, manifestó que, “si bien el Congreso de la República puede incorporar válidamente normas ordinarias en leyes estatutarias por razones de unidad, sistematicidad o coherencia en la regulación, lo cierto es que tales disposiciones no adquieren dicho rango especial y, por ello, pueden ser modificadas por el legislador mediante cuerpos normativos expedidos en virtud de la potestas contenida en el artículo 150.2 Superior.”

30. En cuarto lugar, a partir lo anterior, concluye que la demanda no está llamada a prosperar, puesto que, “a pesar de que el párrafo del artículo 110 de la Ley 1437 de 2011 modificó tácitamente el artículo 37.1 de la Ley Estatutaria 270 de 1996, lo cierto es que este último es un precepto que, por su materia, es una norma de naturaleza ordinaria, y, por ende, no gozaba de un rango especial que impusiera su enmienda por medio de un procedimiento legislativo diferencial.”

31. En quinto lugar, como un argumento adicional, sostiene que el párrafo censurado no regula elementos estructurales de la administración de justicia, pues no afecta la composición del Consejo de Estado, ni determina los principios para el ejercicio de sus funciones, puesto que, únicamente, establece la autoridad facultada para resolver los conflictos de competencia que se presenten al interior de dicha Corporación judicial.

32. En síntesis, para la Procuradora General de la Nación “la determinación de la autoridad facultada para resolver los conflictos de competencia entre las secciones del Consejo de Estado es una competencia del legislador ordinario y, por ello, la modificación del artículo 37.1 de la Ley Estatutaria 270 de 1996 no estaba sometida a un procedimiento especial. En consecuencia, el Congreso de la República no vulneró los artículos 152 y 153 Superiores al enmendar dicho precepto mediante el párrafo del artículo 110 de la Ley 1437 de 2011, es decir, a través de una norma procesal contenida en un cuerpo normativo de naturaleza codificadora.”

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

33. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

B. Cuestión previa: la viabilidad de realizar el juicio de constitucionalidad

34. Aunque en este proceso no se ha cuestionado la viabilidad de realizar el juicio de constitucionalidad, la Sala debe destacar, en primer lugar, que hasta el momento no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la norma demandada, razón por la cual en este

caso no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

35. De otra parte, la norma demandada está vigente y su contenido objetivo inequívoco es regular la competencia para decidir los conflictos de competencia que surjan entre las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo Estado. En el mismo sentido, no hay duda sobre la circunstancia de que dicha competencia se atribuye al presidente del Consejo de Estado. Al cuestionar, justamente esta atribución de competencia, la demanda es respetuosa del contenido normativo objetivo de la disposición demandada y, por ello, satisface el requisito de certeza.

36. Además, debe señalarse que la misma competencia había sido atribuida, con anterioridad a la vigencia de la norma demandada, por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, a una autoridad diferente, como lo es la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Por lo tanto, es igualmente cierto que la misma materia está regulada tanto en la norma demandada como en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. En este sentido, al mostrar de qué modo la norma demandada es incompatible con la Constitución, el actor se funda en bases ciertas y propone una acusación específica, basada en argumentos estrictamente constitucionales, que brinda los elementos necesarios para adelantar el juicio de constitucionalidad y, al mismo tiempo, genera dudas sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

37. En vista de las anteriores circunstancias, la demanda tiene aptitud sustancial y, por lo tanto, le corresponde a esta Sala pronunciarse de fondo sobre su compatibilidad con la Constitución.

C. Planteamiento del problema jurídico y esquema de solución

38. En esta oportunidad le corresponde a la Corte determinar si la norma enunciada en el párrafo del artículo 110 de la Ley 1437 de 2011, al disponer que será el Presidente del Consejo de Estado el encargado de resolver los conflictos de competencia entre las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, es compatible con las normas constitucionales previstas en los artículos 152 y 153 de la Carta Política.

39. Para resolver el anterior problema, la Sala analizará, en primer lugar, la reserva de ley estatutaria; dará cuenta, en segundo lugar, de la regulación estatutaria de la administración de justicia; revisará, en tercer lugar, lo relativo a la naturaleza de la norma que asigna competencias; y, en cuarto lugar, procederá a resolver el caso concreto.

40. Esta Corporación ha tenido la oportunidad de pronunciarse en distintas oportunidades sobre la naturaleza de las leyes estatutarias y la reserva constitucional que las cobija, a partir del contenido del artículo 152 de la Carta Política, que prevé las materias que deben ser reguladas por el Congreso de la República mediante una ley de esa naturaleza, a saber: (i) los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; (ii) la administración de justicia; (iii) la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y funciones electorales; (iv) las instituciones y mecanismos de participación ciudadana; (v) los estados de excepción; y (vi) la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

41. Por otro lado, el artículo 153 de la Constitución determina ciertos requisitos procesales que deben seguir los asuntos sometidos a este tipo de leyes. En efecto, las leyes estatutarias deben (i) aprobarse por mayoría absoluta, (ii) dentro de una sola legislatura y (iii) deben surtir control de constitucionalidad previo a su expedición.

42. De ese modo, “las leyes estatutarias se caracterizan no sólo por su contenido material sino por el trámite en su formación. Este último resulta ser más riguroso que el establecido para la generalidad de las leyes. Así para su aprobación se exige mayoría absoluta y no simple, además, la ley referida requiere aprobarse dentro de una sola legislatura y debe ser objeto de revisión previa por parte de la Corte Constitucional.”

43. Adicionalmente, la Corte ha establecido que, de acuerdo con la jurisprudencia Constitucional, “la introducción de las leyes estatutarias en el derecho colombiano se fundamenta principalmente en tres argumentos: i) la naturaleza superior de este tipo de normas requiere superior grado de permanencia en el ordenamiento y seguridad jurídica para su aplicación; ii) por la importancia que para el Estado tienen los temas regulados mediante leyes estatutarias, es necesario garantizar mayor consenso ideológico con la intervención de minorías, de tal manera que las reformas legales más importantes sean ajenas a las mayorías ocasionales y, iii) es necesario que los temas claves para la democracia tengan mayor debate y consciencia de su aprobación, por lo que deben corresponder a una mayor participación política.”

44. Ahora bien, la Corte ha establecido criterios concretos para identificar cuándo una materia relativa a derechos fundamentales debe desarrollarse mediante ley estatutaria. En este sentido ha señalado que debe seguirse dicha regla si se trata de disposiciones legales “que afecten, restrinjan, limiten o condicionen el núcleo esencial de derechos fundamentales, el trámite de ley estatutaria no puede evadirse”.

45. Mediante la Sentencia C-646 de 2001, la Corte recogió los criterios que permiten identificar cuando un asunto relativo a los derechos fundamentales debe ser regulado a través de ley estatutaria: (i) que se trate de un derecho de carácter fundamental, (ii) que la regulación sea integral, completa y sistemática, (iii) que se configure directamente el núcleo esencial del derecho fundamental, los aspectos inherentes al mismo, sus principios y estructura, (iv) que la regulación implique una afectación al núcleo esencial del derecho, como límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, y (v) cuando se regule un mecanismo de protección constitucional necesario para la defensa directa, inmediata y efectiva de un derecho fundamental.

46. En síntesis, la mayoría de las leyes se relacionan de alguna manera con la protección de los derechos fundamentales en un Estado social de derecho, lo que no significa que requieran trámite estatutario. La jurisprudencia constitucional ha definido los requisitos que deben analizarse en cada caso para determinar si hay una afectación al núcleo esencial del derecho fundamental objeto de regulación, o si se pretende regular integralmente su alcance, contenidos y principios para garantizar su ejercicio real y efectivo.

E. La regulación estatutaria de la administración de justicia. Reiteración de jurisprudencia

47. La jurisprudencia constitucional primigenia de esta Corporación se ocupó de establecer las características que contiene el principio de reserva de ley estatutaria en relación con la administración de justicia. Al respecto, señaló que: “debe darse un sentido restrictivo a la reserva estatutaria en el campo de la administración de justicia, por lo cual ella se refiere a los elementos estructurales esenciales de la función pública de justicia, esto es, a la determinación de los principios que informan la administración de justicia, así como los órganos encargados de ejercerla y sus competencias generales.”

48. Sobre esa base, de cara a desarrollar el criterio sobre la interpretación restrictiva de la reserva de la ley estatutaria, la Sala Plena señaló que, “una ley estatutaria encargada de regular la administración de justicia, como lo dispone el literal b) del artículo 152 superior, debe ocuparse esencialmente sobre la estructura general de la administración de justicia y sobre los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se someten a su conocimiento.”

49. En consecuencia, es posible advertir que, en principio, aquellas normas encaminadas a garantizar aspectos relativos a la administración de justicia que no afecten los contenidos esenciales de su estructura no se encuentran sometidos a la reserva de ley estatutaria. Por ejemplo, esta Corporación indicó que la Ley 104 de 1993, “[p]or la cual se consagraban unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, no debía ser regulada por medio de ley estatutaria, pues su contenido “no afectaba los elementos estructurales esenciales de la función pública de la administración de justicia sino que se limita[ba] a establecer una serie de instrumentos para garantizar la efectividad de dicha función.”

50. Este criterio fue decantado, entre otras, en la Sentencia C-713 de 2008, en la cual se declaró la inconstitucionalidad del artículo 62 del proyecto de ley estatutaria No. 023/06 Senado y No. 286/07 Cámara, “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.” En este artículo se establecía: “Conformación del juez plural: En adelante corresponderá a la ley ordinaria definir el número de salas, secciones y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.” Al respecto, la Sala sostuvo que, “no es factible entender cómo o bajo qué criterios la ley ordinaria puede ocuparse de asuntos que -se insiste- la misma ley estatutaria ya se ha encargado de definir. Así, por ejemplo, el artículo 36 del presente proyecto establece el número de secciones que habrán de conformar la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mientras que la disposición que se examina faculta a la ley ordinaria determinar lo propio. Las anteriores razones resultan suficientes para declarar la inexecutable del precepto en cuestión, no sin antes reiterar que dentro de las materias que son del resorte de una ley estatutaria de administración de justicia está la de señalar el número de magistrados y de las salas y secciones que conforman las altas corporaciones de la rama judicial, como son, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.” (Énfasis propio)

51. En el mismo sentido, en la Sentencia C-368 de 2000, se declaró la inexecutable parcial del artículo 608 de la Ley 522 de 1999, que establecía: “Salvo lo dispuesto en el artículo anterior, la presente ley regirá un (1) año después de su expedición, siempre y cuando se halle en vigencia la respectiva ley estatutaria que define la estructura de la Administración

de la Justicia Penal Militar.” Para ello, la Sala sostuvo que “[e]n el ordenamiento constitucional colombiano no hay más leyes estatutarias que las taxativamente enunciadas en el artículo 152 de la Carta Política; de esta norma se desprende que hay una ley estatutaria de la administración de justicia -Ley 270 de 1996-, pero en el texto que se examina se hace alusión a otra específica ley estatutaria, la que “definiría la estructura de la Administración de la Justicia Penal Militar”, que no está contemplada en el aludido artículo Superior; en consecuencia, resulta contrario a la Constitución que se condicione la entrada en vigencia de la Ley 522 de 1999, a la de una ley estatutaria que no se puede expedir sin violar el artículo 152 Superior.”

52. Ante el fenómeno de coexistencia en una misma ley de normas estatutarias y de otras normas, esta Corporación ha indicado que “una misma ley puede tener naturaleza mixta, en el sentido de que la Constitución establezca procedimientos distintos de aprobación a distintos contenidos que aparecen allí establecidos, sin que ello implique que tenga que ser tramitado a través de proyectos de ley separados. Por el contrario, es posible que pueda tramitarse en un solo proyecto, caso en el cual deberá elegirse el procedimiento legislativo más gravoso que resulte aplicable según las disposiciones constitucionales. En este sentido, si un mismo proyecto de ley regula asuntos propios de una ley estatutaria y otros de una ley orgánica, para que este sea constitucional es necesario que siga el procedimiento propio de las leyes estatutarias.”

53. Es decir, la Corte “ha aclarado que una ley estatutaria que de manera integral pretende regular la Administración de Justicia puede contener normas cuya expedición no estaba reservada a este trámite, pero una ley ordinaria no puede contener disposiciones particulares reservadas por la Constitución a leyes estatutarias.” Esto, justamente, ha sido comprendido como una flexibilización de la reserva de ley estatutaria, “en el sentido que cualquier regulación que se ocupe de las materias contempladas por el artículo 152 constitucional requiera ser expedida por medio de ley estatutaria, pues dicha interpretación conduciría a un vaciamiento de las competencias de legislador ordinario y a que se produzca el fenómeno que ha sido denominado en el derecho comparado como la ‘congelación del rango’.”

54. Por último, en una reciente oportunidad, en la Sentencia C-050 de 2020, la Sala precisó el alcance de la reserva de ley estatutaria, tratándose de la administración de justicia, en los siguientes términos. De una parte, están sometidas a reserva las normas que, por su naturaleza: (i) afectan la estructura general de la administración de justicia, por lo que se diferencian de aquellas que se limitan a establecer instrumentos para garantizar la efectividad de la función; (ii) establecen y garantizan la efectividad de los principios generales sobre la materia; o (iii) desarrollan aspectos sustanciales en relación con esta rama del poder público.

55. Adicionalmente, debe reiterarse, como se hizo en la Sentencia C-050 de 2020, que estas reglas no implican que todas las leyes que atribuyen competencias a los jueces deben seguir el trámite de una norma estatutaria. En efecto, “tanto la Carta Política como la jurisprudencia constitucional establecen que ordinariamente no se requiere ley estatutaria para esta materia, salvo que se trate de un listado cerrado expreso contenido en la propia norma superior o de los criterios claramente establecidos en la jurisprudencia constitucional.”

F. La naturaleza de la norma que asigna competencias. Reiteración de jurisprudencia

56. Para comprender la connotación de la asignación de competencias al interior de la Rama Judicial, es preciso realizar una lectura sistemática de la jurisprudencia constitucional sobre la regulación estatutaria de los aspectos relativos a la administración de justicia. En ese sentido, lo primero que debe resolver la Corte es qué se entiende por competencia. Para ese efecto, profusa ha sido la jurisprudencia tanto de la Corte Suprema de Justicia, como del Consejo de Estado y de esta Corporación.

57. Así entonces, inicialmente puede afirmarse que la competencia, en materia jurisdiccional, es el requisito sine qua non para que un funcionario judicial pueda resolver un asunto sometido a su conocimiento. Dicha competencia es asignada directamente por el legislador. Al respecto, por ejemplo, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia ha previsto que, “la definición de competencia es el mecanismo previsto en el ordenamiento jurídico para precisar de manera perentoria y definitiva, cual es el juez singular o plural llamado a conocer de la fase procesal del juzgamiento, o para ocuparse de un trámite determinado.”

58. Por su parte, el Consejo de Estado ha señalado que por competencia se entiende “la medida como la jurisdicción se distribuye entre las distintas autoridades judiciales”; según Rocco, la competencia puede definirse como ‘aquella parte de la jurisdicción que corresponde en concreto a cada órgano jurisdiccional singular, según ciertos criterios a través de los cuales las normas procesales distribuyen la jurisdicción entre los distintos órganos ordinarios de ella’. Couture la definió como una medida de jurisdicción. Todos los Jueces tienen jurisdicción, pero no todos tienen competencia para conocer de determinado asunto. Un Juez competente es, al mismo tiempo, un Juez con jurisdicción; pero un Juez incompetente es un Juez con jurisdicción y sin competencia. La competencia es el fragmento de la jurisdicción atribuido a un Juez.”

59. A su turno, esta Corporación también se ha ocupado en múltiples ocasiones sobre la materia. Desde sus inicios se ha sostenido que, “la competencia ha sido definida tradicionalmente como la facultad que tiene el juez para ejercer, por autoridad de la ley, una determinada función, quedando tal atribución circunscrita a aquellos aspectos designados por la ley. Normalmente la determinación de la competencia de un juez atiende a criterios de lugar, naturaleza del hecho y calidad de los sujetos procesales.”

60. Por otra parte, y respecto a la asignación de la competencia, en los términos anteriormente referidos, la Corte ha indicado que, “la radicación de una competencia en una determinada autoridad judicial no configura una decisión de índole, exclusivamente, constitucional sino que pertenece al resorte ordinario del legislador, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita entre los distintos entes u órganos del Estado.”

61. En este punto, en principio podría afirmarse que la asignación de competencias en sentido amplio, siguiendo la jurisprudencia antedicha, es un asunto que, si bien hace parte de la administración de justicia, tiene la entidad de ser regulado por parte del legislador ordinario, siempre que no haya sido atribuida previamente por el legislador estatutario, pues se recuerda que, en criterio de esta Sala, “no es factible entender cómo o bajo qué criterios

la ley ordinaria puede ocuparse de asuntos que -se insiste- la misma ley estatutaria ya se ha encargado de definir.”

62. Ahora bien, con el propósito de revisar la dinámica de cómo en algunas situaciones ha actuado el legislador sobre la materia, es preciso citar algunos ejemplos que permitan ilustrar la manera cómo este ha regulado el modo en que deben resolverse los conflictos de competencia en las distintas jurisdicciones:

Jurisdicción

Norma

Interpretación

Contencioso Administrativa

Art. 158 de la Ley 1437 de 2011: “Los conflictos de competencia entre los tribunales administrativos y entre estos y los jueces administrativos, de diferentes distritos judiciales, serán decididos, de oficio o a petición de parte, por el magistrado ponente del Consejo de Estado conforme al siguiente procedimiento:

Cuando un tribunal o un juez administrativo declaren su incompetencia para conocer de un proceso, por considerar que corresponde a otro tribunal o a un juez administrativo de otro distrito judicial, ordenará remitirlo a este. Si el tribunal o juez que recibe el expediente también se declara incompetente, remitirá el proceso al Consejo de Estado para que decida el conflicto.

Recibido el expediente y efectuado el reparto entre las secciones, según la especialidad, el ponente dispondrá que se dé traslado a las partes por el término común de tres (3) días para que presenten sus alegatos; vencido el traslado, el conflicto se resolverá en un plazo de diez (10) días, mediante auto que ordenará remitir el expediente al competente.

Si el conflicto se presenta entre jueces administrativos de un mismo distrito judicial, este será decidido por el magistrado ponente del tribunal administrativo respectivo, de conformidad con el procedimiento establecido en este artículo.

La falta de competencia no afectará la validez de la actuación cumplida hasta la decisión del conflicto.

Nótese como, en los supuestos de hecho que incorpora la norma, en todos y cada uno los procedimientos para dirimir los conflictos los realiza, directamente una autoridad judicial concreta, es decir, en ambos casos, tanto en el Consejo de Estado como en los Tribunales Contencioso Administrativos, será el magistrado ponente.

Jurisdicción Ordinaria

Art. 139 de la Ley 1564 de 2012: “Siempre que el juez declare su incompetencia para

conocer de un proceso ordenará remitirlo al que estime competente. Cuando el juez que reciba el expediente se declare a su vez incompetente solicitará que el conflicto se decida por el funcionario judicial que sea superior funcional común a ambos, al que enviará la actuación. Estas decisiones no admiten recurso.

El juez no podrá declarar su incompetencia cuando la competencia haya sido prorrogada por el silencio de las partes, salvo por los factores subjetivo y funcional.

El juez que reciba el expediente no podrá declararse incompetente cuando el proceso le sea remitido por alguno de sus superiores funcionales.

El juez o tribunal al que corresponda, resolverá de plano el conflicto y en el mismo auto ordenará remitir el expediente al juez que deba tramitar el proceso. Dicho auto no admite recursos.

Cuando el conflicto de competencia se suscite entre autoridades administrativas que desempeñen funciones jurisdiccionales, o entre una de estas y un juez, deberá resolverlo el superior de la autoridad judicial desplazada.

La declaración de incompetencia no afecta la validez de la actuación cumplida hasta entonces.”

Al igual que la jurisdicción contencioso administrativa, la función de resolver los conflictos de competencia ha sido atribuida al superior jerárquico funcional común a los entes en conflicto o, al tratarse de un conflicto entre una autoridad administrativa con funciones jurisdiccionales y un funcionario judicial, quien resolverá el conflicto será el superior jerárquico del funcionario judicial.

Jurisdicción Especial para la Paz

Artículo 57 de la Ley 1922 de 2018: “Agotado el procedimiento interno previsto en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia en la JEP, quien promueva la colisión de competencias remitirá el asunto a la Sección, incluyendo las diferentes posiciones planteadas durante el trámite para que la Sección de Revisión decida. Contra esta providencia no procede recurso alguno.”

Artículo 97 de la Ley 1957 de 2019 “Competencia de la Sección de Revisión. Resolver los conflictos de competencias entre Salas, entre estas y la Unidad de Investigación y acusación o cualquiera otro conflicto o colisión que surja en la Jurisdicción Especial para la Paz. Esta Sección solamente podrá resolver el conflicto o la colisión después de que los presidentes de las salas o el Director de la Unidad concernidos se hayan reunido para buscar una solución consensuada al conflicto o colisión surgidos y no lo hayan logrado solucionar.”

En sintonía con las jurisdicciones antedichas, la competencia para resolver los conflictos al interior de la JEP los resuelve un juez colegiado, en este caso, la Sección de Revisión.

Aunado a lo anterior, indica que, dicha competencia solo se activa cuando el presidente de la sección de turno o el Director de la unidad involucrada no hayan llegado a un acuerdo consensuado sobre ello.

63. Ahora bien, de conformidad con la reforma a la Constitución introducida mediante el Acto Legislativo 02 de 2015, le corresponde a la Corte Constitucional: “dirimir los conflictos de competencia que ocurren entre jurisdicciones.” En consecuencia, con fundamento en dicha norma, esta función actualmente la ejerce la Sala Plena de esta Corporación.

64. Por otro lado, en lo que atañe al presente asunto, el numeral 1, del artículo 12 de la Ley 270 de 1996, fue modificado por la Ley 1285 de 2009, en el sentido de asignar a la Sala Plena del Consejo de Estado la función de resolver los conflictos de competencia entre las Secciones de esa Corporación. Dicha norma fue analizada por esta Corte en la Sentencia C-713 de 2008, en la cual se indicó:

“A diferencia de la Ley 270 de 1996, que prevé una considerable intervención de la Sala Plena de lo Contencioso para dirimir conflictos de competencia entre las diferentes secciones del Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de diferentes distritos judiciales, el proyecto plantea una racionalización de esa función, para permitir la intervención de otras autoridades judiciales teniendo en cuenta el nivel en el cual surge un conflicto de esta naturaleza.

Con la reforma propuesta se atribuye a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo la función de resolver los conflictos de competencia que lleguen a suscitarse entre las diferentes secciones del Consejo de Estado. Y se atribuye a las secciones o subsecciones de dicha Corporación, así como a tribunales administrativos, la facultad de decidir en relación con los conflictos de competencia que se presenten entre instancias inferiores de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

2.- La Corte considera que las disposiciones contenidas en el artículo 12 del proyecto se avienen tanto a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 236 de la Constitución Política, que establece que “la Ley señalará las funciones de cada una de las salas y secciones” del Consejo de Estado, como a lo establecido en el artículo 237 Superior, según el cual entre las atribuciones del Consejo de Estado se encuentra el cumplimiento de “las demás funciones que determine la ley.”

En razón de su condición de tribunal supremo de lo contencioso administrativo resulta acorde con la Constitución que la ley le asigne las funciones encaminadas a dirimir los conflictos que lleguen a presentarse dentro de la órbita de su competencia. De igual manera, todas aquellas situaciones de conflicto que lleguen a presentarse en instancias inferiores y que por tal razón no requieran la intervención del Consejo de Estado, habrán de ser resueltas por las correspondientes secciones o subsecciones del Consejo de Estado o por los correspondientes tribunales administrativos, según el caso. En consecuencia, el artículo en examen será declarado exequible.” (Énfasis propio)

65. Posteriormente, se expidió la Ley 1437 de 2011 y, en el párrafo del artículo 110 dispuso que será el Presidente del Consejo de Estado quien se encargue de dirimir los conflictos entre las distintas secciones de esta Corporación. Se recuerda, que dicha disposición es la que hoy es demandada a través de la acción pública de inconstitucionalidad, y, por lo tanto, a ella se hará referencia en la solución al único cargo planteado por el actor.

66. De lo anteriormente expuesto, incluyendo el pronunciamiento de la Sala Plena en la

Sentencia C-713 de 2008, es posible extraer las siguientes premisas: (i) la asignación sobre quien resuelve los conflictos de competencia ha sido realizada, principalmente, por el legislador ordinario y, excepcionalmente, por el estatutario, tal y como se explicó en el ejemplo anterior, pues tanto la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de Administración de Justicia) como la Ley 1257 de 2019 (Estatutaria de Administración de Justicia de la JEP -transicional-) han desarrollado la materia, y, en el caso de la justicia ordinaria y contenciosa, tanto la Ley 1564 de 2012 como la Ley 1437 de 2011 también se han pronunciado al efecto; y (ii) en todos y cada uno de los casos, salvo la norma que ahora es objeto de demanda, han establecido que dicha función la ejerce un funcionario judicial en ejercicio jurisdiccional, puntualmente, el superior jerárquico común o una sala o sección.

G. La Ley Estatutaria de Administración de Justicia y el Bloque de constitucionalidad. Reiteración de jurisprudencia

67. Esta Corporación, en múltiples pronunciamientos, se ha ocupado de definir la existencia del bloque de constitucionalidad a partir de lo previsto en el artículo 4 y el inciso primero del artículo 93 de la Constitución Política. Es decir, para armonizar la supremacía constitucional y la incorporación de los tratados internacionales sobre derechos humanos cuya limitación está prohibida en los estados de excepción. En consecuencia, “el primer inciso del artículo 93 constitucional permite que tales tratados internacionales sean aplicados para resolver problemas constitucionales y, por ende, puedan servir de parámetro de constitucionalidad. A su vez, el inciso segundo del artículo 93 de la Constitución Política que “los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia” sean criterios hermenéuticos de los derechos y deberes previstos por la Constitución Política.”

68. Ahora bien, el bloque de constitucionalidad tiene dos funciones esenciales: (i) integrar como parámetro de constitucionalidad normas que no hacen parte formalmente de la Carta Política, e (ii) interpretar las normas constitucionales, para precisar “el contenido y alcance de los derechos y deberes consagrados en la Constitución.”

69. Adicionalmente, esta Sala ha distinguido entre bloque de constitucionalidad *stricto sensu* y *lato sensu*. En ambos casos se trata de normas que no están contenidas formalmente en la Constitución Política ni tienen rango supranacional, “pero que cumplen las dos funciones antes descritas. La diferencia entre los dos radica en que solo las normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad *stricto sensu* tienen rango constitucional. Dentro del bloque de constitucionalidad *lato sensu* se encuentran normas que ‘tienen rango normativo superior al de las leyes ordinarias’, pero que no tienen rango constitucional. Este es el caso de las leyes orgánicas y algunas estatutarias que, si bien no tienen el mismo nivel jerárquico de las normas constitucionales, sirven de parámetro para evaluar la constitucionalidad de otras leyes.”

70. Sobre esa base, la Corte ha señalado que, “[e]l control constitucional de una ley deberá verificarse no sólo frente al texto formal de la Carta, sino también a partir de su comparación con otras disposiciones con carácter “supralegal” que tienen relevancia constitucional. En otras palabras, el conjunto de normas que se utilizan como parámetro para analizar la validez constitucional de las leyes integra el denominado bloque de Constitucionalidad. Por consiguiente, existen ocasiones en las cuales las normas que, por su naturaleza, se

convierten en parámetros para el enjuiciamiento de la constitucionalidad de una ley, pueden integrar el bloque de constitucionalidad. Todas las normas que integran el bloque de constitucionalidad son parámetros de legitimidad constitucional, pero no por ello gozan de idéntica jerarquía normativa. Así pues, no todos los contenidos normativos que son parámetros de constitucionalidad, deben ser modificados de acuerdo con el procedimiento previsto para la reforma constitucional, pues el proceso de cambio normativo varía según la naturaleza de cada disposición. Pero, todas las normas que integran el bloque de constitucionalidad son parámetros necesarios e indispensables para el proceso de creación de la ley.”

71. En ese sentido, en torno a la utilización de normas de naturaleza orgánica y/o estatutaria como parámetro de control de constitucionalidad, la Corte indicó que, “la importancia de entender que el respeto de las normas de rango legal para el ejercicio de dicho control, es un tópico que a primera vista parecería contradictorio. Esto, en la medida en que la definición genérica de dicho control, ha sido que éste consiste en el cotejo de disposiciones de rango legal con disposiciones de rango constitucional, con el fin de verificar que las primeras no vulneren las segundas.” Por lo tanto, existen asuntos en los cuales la trasgresión de una norma de rango constitucional sólo puede ser apreciada si se utiliza una ley como norma interpuesta. Al efecto, la Corte ha explicado que, “[e]n ciertas ocasiones de la simple confrontación entre una norma constitucional (A) y la ley enjuiciada (B) no es posible apreciar la validez de esta última, pues el alcance pleno de la norma constitucional debe ser comprendido con una interpretación complementaria de ciertas leyes (C).” Por consiguiente, estas “leyes que permiten determinar el alcance pleno de las normas constitucionales y de esta forma apreciar en un caso concreto la constitucionalidad de otra ley enjuiciada cumplen funciones de parámetro complementario o de norma interpuesta.” Esto es, según la jurisprudencia constitucional, que “la implementación del control de constitucionalidad pasa de tener dos elementos en la actividad de cotejo de normas, a tener tres. La norma objeto de control (B) se compara con la norma constitucional (A), y a su vez esta última adquiere su verdadero alcance a partir de la consideración de la norma legal orgánica o estatutaria (C).”

72. Por otra parte, es preciso considerar que, la relación de las leyes orgánicas y estatutarias con las leyes ordinarias, “implica afirmar que las primeras, en razón de su especial caracterización constitucional, obran como parámetro general de las segundas. De allí que la ley ordinaria no podría entrar a modificar o derogar ningún aspecto contenido en la ley orgánica o estatutaria, por cuanto se estaría oponiendo o contrariando los dictados de una norma jurídica que se ha expedido mediante el trámite especial (trámite de ley orgánica o estatutaria) que la misma Constitución ha dispuesto. Luego, su modificación o derogación debe hacerse por el mismo trámite, so pena de vulnerar la Constitución.”

73. Por lo anterior, es posible determinar que, a juicio de esta Corporación, “por vía de incumplir alguna disposición orgánica, la ley ordinaria puede vulnerar la cláusula constitucional que autoriza al legislador a regular ciertas materias únicamente mediante el trámite de leyes orgánicas o estatutarias y no mediante el trámite de leyes ordinarias (trámite legislativo ordinario). Cuando este tipo de conflictos se generan, procede estudio de constitucionalidad, en tanto la Constitución termina presuntamente vulnerada, a partir de la contradicción que presenta la ley ordinaria respecto de las leyes orgánica y estatutaria.”

74. Lo expuesto, se traduce en que, las referidas leyes orgánicas y estatutarias pueden ser utilizadas como parámetro de control de constitucionalidad, en tanto “(i) determinan en algunos casos el alcance real de las normas constitucionales y (ii) su contenido, según la Constitución, enmarca los límites a los que deben ceñirse otras leyes, lo cual configura la exigencia de un trámite especial en ciertos temas (trámite de ley orgánica o estatutaria), que debe ser respetado so pena de vulnerar los principios constitucionales que la contienen.”

75. En suma, “se colige que el bloque de constitucionalidad incorpora un parámetro de control constitucional adicional al texto insertado en la Carta, compuesto por los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos (sentido estricto) y por un contenido supralegal de las disposiciones de carácter orgánico o estatutario (sentido lato).”

H. Solución al problema jurídico planteado

76. A través de la acción pública de inconstitucionalidad fue demandada ante esta Corporación la norma enunciada en el párrafo único del artículo 110 de la Ley 1437 de 2011, por considerar que este, en los términos que fue redactado transgrede los artículos 152 y 153 de la Carta Política, específicamente, la vulneración a la reserva de ley estatutaria, al otorgarle al Presidente del Consejo de Estado la facultad de dirimir los conflictos de competencia entre las secciones de dicha Corporación, dado que esta misma competencia había sido atribuida a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

77. Sobre la base cierta de que la norma demandada, que hace parte de una ley ordinaria, modifica lo establecido en la ley estatutaria, el actor sostiene que aquella es incompatible con la Constitución, en particular porque desconoce la reserva de ley estatutaria y porque modifica un asunto relacionado de manera directa con la administración de justicia. A estos argumentos agrega que la norma demandada, permite al presidente tomar decisiones definitivas, a partir de las cuales pueden surgir precedentes con fuerza vinculante, a los cuales deberán someterse todas las secciones que conforman la Sala de lo Contencioso Administrativo, cuando dicho presidente no es superior funcional de ninguna de ellas. Y, por esta vía, también destaca que la norma demandada permite que, a pesar de haber un posible conflicto de intereses, cuando el presidente hace parte de una de las secciones en conflicto, la decisión del conflicto corresponda exclusivamente al presidente.

78. Fijado así el asunto, en primer lugar la Sala debe destacar que, contrario a lo que se sostiene en algunos conceptos técnicos rendidos en este proceso, la norma demandada no tiene ninguna relación con el reparto de asuntos al interior de la Sala de lo Contencioso Administrativo. El reparto es una figura procesal diferente a los conflictos de competencia, que es, justamente, la sujeta materia de la competencia prevista en la norma demandada. Los conflictos de competencia no se suscitan por razones fundadas en el reparto, sino porque dos autoridades judiciales, en este caso dos secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, reclaman para sí el conocimiento de un caso (conflicto positivo), o consideran no ser competentes para conocer del mismo (conflicto negativo). Por tanto, las alusiones que se hacen en los referidos conceptos técnicos al reglamento del Consejo de Estado, con motivo del argumento del reparto, no son relevantes para la decisión de este caso.

79. Lo que la Sala está llamada a establecer en este asunto es si la ley ordinaria que contiene la norma demandada podía o no modificar, sin desconocer las normas superiores, lo establecido en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

80. En ese sentido, debe destacarse, que el párrafo demandado hace parte del título II del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo denominado “[o]rganización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.” Según la exposición de motivos de la Ley 1437 de 2011, dicho compendio normativo tiene la finalidad de “regula[r] las reglas de la organización de la jurisdicción y las atribuciones que le corresponden al Consejo de Estado, a los tribunales y a los juzgados administrativos.”

81. De manera concreta los correspondientes antecedentes legislativos reseñaron que en lo que tiene que ver con el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo se actualizaron algunas de las competencias que le han sido atribuidas, para incluir aquellas que le corresponden por disposición constitucional, por ejemplo, en materia de elección de altos funcionarios o designación de integrantes de ternas. De igual manera, “se incluyó una norma que le asigna al Presidente de la corporación la función de resolver los conflictos de competencia entre las secciones de la Sala Contenciosa.”

82. Sobre el particular, es necesario destacar, tal como se advirtió líneas atrás, que la asignación y distribución de competencias es un aspecto que aun cuando está íntimamente relacionado con la administración de justicia, es un tópic susceptible de ser regulado tanto por el legislador ordinario como por el estatutario.

83. En ese orden, la norma demandada no contraría lo dispuesto en los artículos 152 y 153 de la Carta Política, en la medida en que las normas que regulan los aspectos relativos a la atribución de competencias no hacen parte de los asuntos que, según la jurisprudencia constitucional, han sido considerados como elementos estructurales del funcionamiento de la Rama Judicial del Poder Público.

84. De lo expuesto se concluye que, contrario a lo señalado por el demandante, el artículo 110 de la Ley 1437 de 2011 no vulnera la cláusula de reserva de ley estatutaria.

85. En efecto, la norma acusada no versa sobre componentes mínimos que hagan parte del núcleo esencial de algún derecho fundamental en concreto. Lo anterior, por cuanto (i) no se refiere a un elemento esencial de la administración de justicia, ni a la determinación o desarrollo de los principios que la rigen; (ii) no modifica la estructura general de la administración de justicia en tanto no cambia la conformación las salas, secciones o número de magistrados que integran el Consejo de Estado; y, (iii) se trata de una disposición que no tiene relación con aspecto sustantivos de la función pública de administrar justicia, por el contrario, resolver conflictos de competencia entre secciones responde más a un trámite procedimental en el cual se ejerce la función jurisdiccional por la autoridad que emite la decisión.

86. En suma, la Sala considera que no se configuró ninguno de los criterios que la jurisprudencia constitucional ha definido para identificar si un asunto goza o no de reserva estatutaria en la administración de justicia. Así las cosas, es perfectamente posible que el párrafo demandado se haya introducido en una norma de naturaleza ordinaria, como lo es

la Ley 1437 de 2011, por cuanto, en definitiva, no se trata de un aspecto reservado al trámite de una ley estatutaria, ni tampoco ha sido previsto directamente por la Carta Política.

87. En vista de las anteriores circunstancias, la Sala concluye que la norma demandada no resulta incompatible con lo previsto en los artículos 152 y 153 de la Constitución, en la medida en que el contenido de dicha disposición normativa si bien está encaminado a regular aspectos relativos a la administración de justicia, lo cierto es que no afecta los postulados esenciales de su estructura, motivo por el cual, no se encuentra sometida a la reserva de ley estatutaria. En consecuencia, la Sala declarará su exequibilidad.

I. Síntesis de la decisión

88. En el presente caso, la Corte estudió la demanda interpuesta por un ciudadano en contra del párrafo del artículo 110 de la Ley 1437 de 2011, “[p]or la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, tras considerar que esa disposición, en esencia, contrariaba los artículos 152 y 153 de la Carta Política, y el artículo 37 de la Ley 270 de 1996, incorporado a la Constitución por vía del bloque de constitucionalidad en sentido lato. Lo anterior, por cuanto el párrafo demandado asignó al presidente del Consejo de Estado la facultad de dirimir los conflictos de competencia entre las secciones de esa Corporación, mientras que la ley estatutaria de administración de justicia había previsto que dicha atribución le corresponde a la Sala Plena del Consejo de Estado.

89. Puesta así la situación, de manera preliminar la Corte realizó, como única cuestión previa, un sucinto análisis de la viabilidad del juicio de constitucionalidad de la norma demandada, para concluir que en ese caso no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, que la demanda tiene aptitud sustancial y que, por tanto, es viable adelantar el juicio de constitucionalidad.

90. Superada la cuestión previa y luego de establecer su competencia para conocer del caso, la Sala planteó el siguiente problema jurídico: le corresponde a la Corte determinar si la norma enunciada en el párrafo del artículo 110 de la Ley 1437 de 2011, al disponer que será el Presidente del Consejo de Estado el encargado de resolver los conflictos de competencia entre las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, es compatible con las normas constitucionales previstas en los artículos 152 y 153 de la Carta Política y en el artículo 37.1 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, en tanto parte del bloque de constitucionalidad.

91. Para resolver el anterior problema, la Sala analizó, en primer lugar, la reserva de ley estatutaria; dio cuenta, en segundo lugar, de la regulación estatutaria de la administración de justicia; y, en tercer lugar, revisó lo relativo a la naturaleza de la norma que asigna competencias.

92. Luego de destacar que, principalmente, el legislador ordinario y, de manera excepcional, el estatutario, estaban facultados para asignar la función de resolver los conflictos de competencia, la Sala concluyó que la norma demandada es compatible con lo previsto en los artículos 152 y 153 superiores, en la medida en que las disposiciones que regulan los aspectos relativos a la atribución de competencias no hacen parte de los asuntos que, según

la jurisprudencia constitucional han sido considerados como elementos estructurales del funcionamiento de la Rama Judicial del Poder Público.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

ÚNICO.- Por el cargo analizado, declarar EXEQUIBLE la norma enunciada en el párrafo del artículo 110 de la Ley 1437 de 2011, “[p]or la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

Siguen firmas,

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Ausente con permiso

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Ausente con permiso

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Expediente D-15.133

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar