C-507-14

Sentencia C-507/14

(Bogotá, D.C., 16 de julio de 2014)

POTESTAD DE SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA DE MODIFICAR CUANTIAS DEFINIDAS POR LEGISLADOR PARA DETERMINACION DE COMPETENCIA-Vulnera la reserva de ley

La autorización para modificar las cuantías definidas por el artículo 25 de la Ley 1564 de 2012, por la cual se expidió el Código General del Proceso, dada por el Legislador en el parágrafo acusado, no es un mandato de reglamentación al Consejo Superior de la Judicatura, en desarrollo del artículo 257 constitucional, en tanto no se trata de concretar y detallar lo que el Legislador delimitó en la Ley, sino del otorgamiento de una facultad para modificar la materia – las cuantías – definida por el Legislador. Conforme al artículo 150 numerales 1 y 2 de la Carta Política, corresponde al Congreso de la República de manera exclusiva, la expedición y modificación de los Códigos de las diversas ramas de la legislación, estándole prohibido incluso, el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República, para el ejercicio de dicha función. En este sentido, conferir a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la potestad de modificar las cuantías definidas por el Legislador, para la determinación de la competencia, vulnera la reserva de ley en dicha materia, mas aún cuando dicha modificación ocasiona un impacto de importancia, en la definición de la competencia de los jueces para el conocimiento de los asuntos, el procedimiento de algunos procesos, las instancias a las que tienen derecho, los recursos procedentes, entre otros, con efectos sobre el derecho al acceso a la justicia.

POTESTAD DE SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA DE MODIFICAR CUANTIAS DEFINIDAS POR LEGISLADOR PARA DETERMINACION DE COMPETENCIA-Marco normativo

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA EN REGULACION DE FORMAS PROPIAS DE CADA PROCESO-Alcance

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCEDIMIENTO JUDICIAL-Jurisprudencia

constitucional

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCEDIMIENTO JUDICIAL-Alcance

La Corte ha señalado que en virtud de su potestad legislativa en materia de procedimientos, el legislador puede "(…) regular y definir entre los múltiples aspectos de su resorte legislativo, algunos de los siguientes elementos procesales: (i) el establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades, -esto es, los recursos de reposición, apelación, u otros -, así como los requisitos y las condiciones de procedencia de los mismos. (ii) Las etapas procesales y los términos y formalidades que se deben cumplir en cada uno de los procesos. (iii) La radicación de competencias en una determinada autoridad judicial, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita en la Carta. (iv) Los medios de prueba y (v) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, del juez y aún de los terceros intervinientes, sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite, o para proteger a las partes o intervinientes, o para prevenir daños o perjuicios en unos u otros procesos".

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCEDIMIENTO JUDICIAL-No es absoluta

Ha señalado esta Corporación que dicha potestad no es absoluta, pues "[…] debe ser ejercida sin desconocer los principios y valores constitucionales, la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y los principios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del derecho sustancial sobre lo adjetivo (Art. 228 C.P.), que se constituyen en límites al ejercicio legítimo de tales competencias".

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Formas propias de cada juicio

CLAUSULA DE RESERVA DE LEY-Manifestación de los principios democráticos y separación de poderes

La cláusula de reserva de ley es una de las manifestaciones de los principios democrático y de separación de poderes, que suponen que las normas que rigen la vida en sociedad reflejen mínimos de legitimidad, al ser la expresión de la soberanía popular, el resultado del procedimiento deliberativo en el proceso de formación de las leyes y el reparto del

ejercicio del poder normativo, que significa que el Legislador debe adoptar las decisiones que el Constituyente le ha confiado, y que el instrumento a través del cual estas se reglamentan no puede establecer disposiciones que sean propias del ámbito del Legislador.

RESERVA DE LEY-Definición

La reserva de ley es una institución jurídica, de raigambre constitucional, que protege el principio democrático, al obligar al legislador a regular aquellas materias que el constituyente decidió que fueran desarrolladas en una ley. Es una institución que impone un límite tanto al poder legislativo como al ejecutivo. A aquél, impidiendo que delegue sus potestades en otro órgano, y a éste, evitando que se pronuncie sobre materias que, como se dijo, deben ser materia de ley.

RESERVA DE LEY-Pluralidad de significados o acepciones/RESERVA DE LEY EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Concepto/RESERVA DE LEY-Sinónimo del principio de legalidad o de cláusula general de competencia del Congreso

La expresión reserva de ley tiene varios significados o acepciones, en primer lugar se habla de reserva general de ley en materia de derechos fundamentales, para hacer referencia a la prohibición general de que se puedan establecer restricciones a los derechos constitucionales fundamentales en fuentes diferentes a la ley. Sólo en normas con rango de ley se puede hacer una regulación principal que afecte los derechos fundamentales. En segundo lugar la expresión reserva de ley se utiliza como sinónimo de principio de legalidad, o de cláusula general de competencia del Congreso, la reserva de ley es equivale a indicar que en principio, todos los temas pueden ser regulados por el Congreso mediante ley, que la actividad de la administración (a través de su potestad reglamentaria) debe estar fundada en la Constitución (cuando se trate de disposiciones constitucionales con eficacia directa) o en la ley (principio de legalidad en sentido positivo). Y en tercer lugar, reserva de ley es una técnica de redacción de disposiciones constitucionales, en las que el constituyente le ordena al legislador que ciertos temas deben ser desarrollados por una fuente específica: la ley. En este último sentido todos los preceptos constitucionales en los que existe reserva de ley imponen la obligación que los aspectos principales, centrales y esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos (regulados) en una norma de

rango legal. Es decir, en la ley en cualquiera de las variantes que pueden darse en el Congreso de la República, decretos leyes, o decretos legislativos. Las materias que son objeto de reserva de ley pueden ser "delegadas" mediante ley de facultades extraordinarias al Ejecutivo para que sea éste quien regule la materia mediante decretos leyes. Pero las materias objeto de reserva de ley no pueden ser "deslegalizadas", esto es, el legislador no puede delegar al Ejecutivo que regule esa materia mediante reglamento, en desarrollo del artículo 189.11 de la Constitución.

RESERVA DE LEY PARA EXPEDICION Y MODIFICACION DE CODIGOS-Jurisprudencia constitucional

CONGRESO-Prohibición de otorgar facultades para expedir códigos

EXISTENCIA DE CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA DEL LEGISLADOR Y RESERVA DE LEY-Diferencia

Hay una clara diferencia entre la existencia de la cláusula general de competencia del legislador, y la reserva de ley, en tanto conforme a la primera, la ley no tiene que desarrollar integralmente la materia, pues puede delimitar el tema y permitir su concreción por medio de reglamentos administrativos, mientras en la segunda, si se trata de una materia que tiene reserva legal, corresponde entonces exclusivamente al Legislador desarrollarla, por tratarse de una institución jurídica, que protege el principio democrático, obligando al legislador a regular aquellas materias que el constituyente decidió que fueran desarrolladas a través de una ley.

POTESTAD REGLAMENTARIA-Competencia primaria/POTESTAD REGLAMENTARIA-Competencia de regulación para órganos administrativos diferentes

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Expedición residual y subordinada de normas generales por ministros

NATURALEZA JURIDICA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y FUNCIONES ASIGNADAS POR LA CONSTITUCION-Jurisprudencia constitucional

FUNCION REGLAMENTARIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Jurisprudencia constitucional

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Potestad reglamentaria con sujeción a la ley/CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Reglamento no puede ser invocado para reemplazar la labor que por expreso mandato constitucional corresponde al Legislador

POTESTAD REGLAMENTARIA-Requisitos para su ejercicio

El ejercicio de la potestad reglamentaria, exige como mínimo el cumplimiento de dos requisitos: (i) la existencia previa de un contenido o una materia legal que pueda ser reglamentado, cuya finalidad es garantizar que por esta vía el Presidente de la República, u otro funcionario de la administración pública, ejerza dicha función; y (ii) el respeto por parte de la autoridad que expide la reglamentación de tal contenido, de las demás leyes y de la Constitución, condiciones que no se reúnen en el presente caso, al tratarse de la autorización del cambio del contenido de la disposición legal

Referencia: expediente D-10000.

Actores: María Juliana Jiménez Martínez y Paola Andrea Quiroga Rodríguez.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 25 (parcial) de la Ley 1564 de 2012.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES.

1. Texto normativo demandado.

Las ciudadanas María Juliana Jiménez Martínez y Paola Andrea Quiroga Rodríguez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 40, numeral 6º de la Constitución Política, presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el contra el artículo 25 (parcial) de la Ley 1564 de 2012; el texto normativo es el siguiente, subrayando el aparte demandado:

“LEY 1564 DE 2012

(julio 12)

Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

(…)

Son de mínima cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que no excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv).

Son de menor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv) sin exceder el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 smlmv).

Son de mayor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 smlmv).

El salario mínimo legal mensual a que se refiere este artículo, será el vigente al momento de la presentación de la demanda.

Cuando se reclame la indemnización de daños extrapatrimoniales se tendrán en cuenta, solo para efectos de determinar la competencia por razón de la cuantía, los parámetros jurisprudenciales máximos al momento de la presentación de la demanda.

PARÁGRAFO. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, previo concepto

favorable del Gobierno Nacional, podrá modificar las cuantías previstas en el presente artículo, cuando las circunstancias así lo recomienden.

(…) ”

2. Demanda: pretensión y fundamentos.

2.1. Pretensión.

Las actoras solicitan se declare la exequibilidad del parágrafo del artículo 25 de la Ley 1564 de julio de 2012, por medio del cual se expidió el Código General del proceso y se dictan otras disposiciones.

2.2. Fundamentos.

Las accionantes sostienen en las demanda, que el parágrafo del artículo 25 del Código General del Proceso, al otorgar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, la facultad de modificar las cuantías establecidas por el Legislador para la definición de la competencia, vulnera la Constitución Política, al quebrantar los pilares esenciales del Estado Social de Derecho (CP., 1, 2, 113), desplazar una facultad del Congreso de la República a una autoridad administrativa, sin que ésta última cuente con dicha función (CP., arts. 228 y 229) y al vulnerar la reserva de ley para la expedición y reforma de los códigos en los diversos ramos de la legislación (CP., arts. 114, 150,256 y 257).

Examinada la demanda, el Magistrado sustanciador en el auto admisorio, consideró que debido a las deficiencias argumentativas de las acusaciones planteadas, solo se admitiría el cargo según el cual, la asignación a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de la facultad de modificar las cuantías previstas en el artículo 25 de la Ley 1564 de 2012, por tratarse de una función propia del Congreso de la Republica, de desarrollar la Constitución y expedir las leyes y de manera exclusiva, la de expedir y modificar los códigos de los diversos ramos de la Legislación, vulnera los artículos 114, 150, 256 y 257 constitucionales.

3. Intervenciones oficiales y ciudadanas.

3.1. Consejo Superior de la Judicatura. Exequible.

Debe la Corte declarar la exequibilidad del parágrafo del artículo 25 de la Ley 1564 de 2012, en razón de que una de las funciones del Consejo Superior de la Judicatura, se encuentra la de "regular los tramites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por la ley", señalada en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, contenida en la Ley 270 de 1996, en su artículo 85.13, disposición que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional y en tanto dicha facultad fue reiterada en la ley objeto de examen, en virtud de la competencia residual a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para que modifique las cuantías previstas.

3.2. Universidad Externado de Colombia. Exequible.

Considera que conforme a la Constitución, la reserva de ley exige que la regulación de ciertas materias solo puede adelantarse mediante una ley o cuando al menos se cimiente en ella y que la delegación al Consejo Superior de la Judicatura contenida en el literal d del artículo 25 de la Ley 1564/12, se funda en que de conformidad con el Acuerdo 113 de 1993, artículo 2º numeral 28, corresponde al Consejo Superior de la Judicatura desarrollar las demás competencias que la ley señale.

3.3. Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Exequible.

Manifiesta que conforme al debate legislativo, lo que se buscaba con la norma acusada era "permitir que la materia fuera adecuada a la realidad y necesidades del país, sin necesidad de incurrir en una reforma legislativa", sin que con ello se pretendiera facultar al Consejo Superior a expedir leyes, sino que se abstuvo de regular integralmente la materia para permitir que ese asunto puntual fuera desarrollado por reglamentos emitidos por dicho órgano.

Frente a si la definición del monto que define las cuantías de un proceso, son materias de reserva de ley, considera que no, en tanto el parágrafo del artículo 25 de la Ley 1564 de 2012, no otorgó al Consejo Superior de la Judicatura la facultad de modificar de manera sistemática, integral, completa, metódica o coordinada las materias reguladas por el Código General del Proceso, y tampoco le otorgó facultades para modificar sustancialmente dicho

código.

4. Concepto del Procurador General de la Nación: Inexequibilidad[1].

El Legislador al habilitar a una autoridad administrativa (la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura), para que a través de un acto administrativo determine las cuantías que servirán como factor determinante de la competencia en los procesos judiciales, resulta contrario a la Constitución Política (CP. Artículos 114, 150 numerales 2, 23, 228 y 229), en la medida que permite que autoridades administrativas asuman la regulación de normas procesales cuyo contenido esta relacionado con derechos fundamentales de los sujetos vinculados a un proceso, materias que son del resorte exclusivo del Congreso de la República.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, al estar dirigida contra una disposición legal, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política.

2. Problema jurídico a resolver.

¿Vulnera la reserva de ley que para la expedición de los Códigos en todos los ramos de la legislación y de reformar sus disposiciones, prescribe la Constitución Política, la norma que faculta a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para modificar las cuantías establecidas por el Código General del Proceso como factor determinante de la competencia de los jueces en los procesos judiciales?

3. Marco Normativo.

3.1. Culminado el proceso legislativo el 12 de julio de 2012 fue sancionada la Ley 1564 de 2012, “por medio de la cual se expidió el Código General del Proceso”, el cual regula la actividad procesal en materias civil, comercial, de familia, y agrario, ya sea ante jueces o ante autoridades administrativas en el ejercicio de actividades jurisdiccionales, y constituye referente para los procesos laborales, administrativos y de cualquier otra

naturaleza, cuando no estén regulados expresamente en otras leyes (CGP. Art. 1) y el cual está compuesto por cinco libros.

3.2. El Libro Primero sobre los "Sujetos del Proceso", se encarga de regular los órganos judiciales y sus auxiliares, para lo cual define la jurisdicción y competencia, la comisión, los deberes y poderes de lo jueces, el Ministerio Público y los Auxiliares de la Justicia, al igual que dispone las normas sobre las Partes, los Terceros y los Apoderados.

3.3. La disposición acusada en esta oportunidad se encuentra en este libro, cuando el Legislador al regular la competencia de las autoridades judiciales en materia civil y de familia, prescribió que: "cuando la competencia se determine por la cuantía, los procesos son de mayor, de menor y de mínima cuantía [...]" y definió los rangos en que dichas cuantías se enmarcan.

3.5. Finalmente, prescribió en su parágrafo que la "Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, previo concepto favorable del Gobierno nacional, podrá modificar las cuantías previstas en el presente artículo, cuando las circunstancias así lo recomienden."

3.6. El Libro Segundo reglamenta los "Actos Procesales", entre los que se encuentran la demanda y contestación, las reglas generales del procedimiento, el régimen probatorio, las providencias del juez, su notificación y efectos, la terminación del proceso, los medios de impugnación y las costas y multas.

3.7. El Libro Tercero, sobre "Los Procesos", señala los asuntos sometidos a los mismos y su trámite y los define como: (i) Procesos Declarativos, entre los que se encuentran el proceso verbal, el proceso verbal sumario y los procesos declarativos especiales (deslinde y amojonamiento, divisorio y monitorio); (ii) Proceso Ejecutivo; (iii) Procesos de Liquidación, entre los que se hallan, el proceso de sucesión, la liquidación de sociedades conyugales o patrimoniales por causa distinta a la muerte de los cónyuges o compañeros permanentes y (iv) Procesos de Jurisdicción Voluntaria.

3.8. El Libro Cuarto por su parte, establece las normas relativas a las medidas cautelares y las cauciones.

3.9. El Libro Quinto, señala "Cuestiones Varias", relacionadas con las Sentencias y Laudos proferidos en el exterior y comisiones de jueces extranjeros, las disposiciones relativas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, los tramites notariales, el plan de implementación del código y comisión de seguimiento y otras modificaciones, derogaciones y vigencia.

4. Cargo Unico. Violación de la Reserva de Ley (arts. 114, 150, 256 y 257).

4.1. Concepto de inconstitucionalidad en la demanda

La demanda de inconstitucionalidad señala que el Legislador al otorgar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la facultad de modificar las cuantías definidas por el artículo 25 del Código General del Proceso, que sirven de fundamento para la fijación de la competencia de las autoridades judiciales, vulnera la reserva de ley que sobre la materia tiene el Congreso de la República.

4.2. Libertad de configuración legislativa en materia de procedimientos judiciales.

4.2.1. De manera reiterada la jurisprudencia constitucional ha señalado que en razón de la cláusula general de competencia a que se refieren los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Legislador regular los procedimientos judiciales y administrativos, especialmente lo relacionado con la competencia de los funcionarios, los recursos, los términos, el régimen probatorio, las cuantías, entre otros.

4.2.2. En estos términos, la Corte ha señalado que en virtud de su potestad legislativa en materia de procedimientos, el legislador puede "(…) regular y definir[2] entre los múltiples aspectos de su resorte legislativo, algunos de los siguientes elementos procesales: (i) el establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades, -esto es, los recursos de reposición, apelación, u otros -, así como los requisitos y las condiciones de procedencia de los mismos.[3] (ii) Las etapas procesales y los términos y formalidades que se deben cumplir en cada uno de los procesos. (iii) La radicación de competencias en una determinada autoridad judicial, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita en la Carta.[4] (iv) Los medios de prueba[5] y (v) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, del juez y aún de los terceros intervinientes,

sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite, o para proteger a las partes o intervinientes, o para prevenir daños o perjuicios en unos u otros procesos"[6]. Sin embargo, ha señalado esta Corporación que dicha potestad no es absoluta, pues "[…] debe ser ejercida sin desconocer los principios y valores constitucionales, la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos,[7] y los principios de razonabilidad,[8] proporcionalidad[9] y prevalencia del derecho sustancial sobre lo adjetivo (Art. 228 C.P.), que se constituyen en límites al ejercicio legítimo de tales competencias" [10].

4.2.3. Esta competencia, según lo ha señalado esta Corporación, "le permite al legislador fijar las reglas a partir de las cuales se asegura la plena efectividad del derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 C.P.), y del acceso efectivo a la administración de justicia (artículo 229 C.P.). Además, son reglas que consolidan la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y finalidad de los procesos, y permiten desarrollar el principio de legalidad propio del Estado Social de Derecho[11]. Y […] mientras el legislador, no ignore, obstruya o contraríe las garantías básicas previstas por la Constitución, goza de discreción para establecer las formas propias de cada juicio, entendidas éstas como 'el conjunto de reglas señaladas en la ley que, según la naturaleza del proceso, determinan los trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas'"[12].

4.3. Cláusula de reserva de Ley.

4.3.1. La cláusula de reserva de ley es una de las manifestaciones de los principios democrático y de separación de poderes[13], que suponen que las normas que rigen la vida en sociedad reflejen mínimos de legitimidad, al ser la expresión de la soberanía popular, el resultado del procedimiento deliberativo en el proceso de formación de las leyes y el reparto del ejercicio del poder normativo, que significa que el Legislador debe adoptar las decisiones que el Constituyente le ha confiado, y que el instrumento a través del cual estas se reglamentan no puede establecer disposiciones que sean propias del ámbito del Legislador[14]. La jurisprudencia de esta corporación se ha referido al respecto en los siguientes términos:

"La reserva de ley es una institución jurídica, de raigambre constitucional, que protege el principio democrático, al obligar al legislador a regular aquellas materias que el Constituyente decidió que fueran desarrolladas en una ley. Es una institución que impone

un límite tanto al poder legislativo como al ejecutivo. A aquél, impidiendo que delegue sus potestades en otro órgano, y a éste, evitando que se pronuncie sobre materias que, como se dijo, deben ser materia de ley"[15].

4.3.2. La reserva de ley exige que la regulación de ciertas materias solo pueda adelantarse mediante ley, o cuando menos se funde en ella, en ciertos casos bajo el concepto de ley en sentido formal, es decir, emanada directamente del Congreso de la República, y denominada estricta reserva legal; y en otros bajo la noción de ley en sentido material, permitiendo la intervención del ejecutivo como excepcionalmente facultado para dictar normas con fuerza de ley (CP. art. 150.10). Lo anterior, significa que el Legislador de ninguna manera puede despojarse de las funciones que la Constitución le ha atribuido para delegarlas, sin más, en otra autoridad so pretexto de su reglamentación. Así lo ha explicado esta Corporación al dar cuenta de las diferentes acepciones de la expresión "reserva de ley" en el ordenamiento constitucional colombiano:

"La expresión reserva de ley tiene varios significados o acepciones, en primer lugar se habla de reserva general de ley en materia de derechos fundamentales, para hacer referencia a la prohibición general de que se puedan establecer restricciones a los derechos constitucionales fundamentales en fuentes diferentes a la ley. Sólo en normas con rango de ley se puede hacer una regulación principal que afecte los derechos fundamentales. En segundo lugar la expresión reserva de ley se utiliza como sinónimo de principio de legalidad, o de cláusula general de competencia del Congreso, la reserva de ley equivale a indicar que en principio, todos los temas pueden ser regulados por el Congreso mediante ley, que la actividad de la administración (a través de su potestad reglamentaria) debe estar fundada en la Constitución (cuando se trate de disposiciones constitucionales con eficacia directa) o en la ley (principio de legalidad en sentido positivo). Y en tercer lugar, reserva de ley es una técnica de redacción de disposiciones constitucionales, en las que el constituyente le ordena al legislador que ciertos temas deben ser desarrollados por una fuente específica: la ley.

En este último sentido todos los preceptos constitucionales en los que existe reserva de ley imponen la obligación que los aspectos principales, centrales y esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos (regulados) en una norma de rango legal. Es decir, en la ley en cualquiera de las variantes que pueden darse en el Congreso de la República,

decretos leyes, o decretos legislativos. Las materias que son objeto de reserva de ley pueden ser "delegadas" mediante ley de facultades extraordinarias al Ejecutivo para que sea éste quien regule la materia mediante decretos leyes. Pero las materias objeto de reserva de ley no pueden ser "deslegalizadas", esto es, el legislador no puede delegar al Ejecutivo que regule esa materia mediante reglamento, en desarrollo del artículo 189.11 de la Constitución"[16].

4.3.3. El Constituyente consideró que los asuntos particularmente sensibles para la sociedad no solo fueran enmarcados dentro del concepto genérico de "reserva de ley", sino que no estuviese permitida su delegación mediante facultades al legislador extraordinario (CP., art. 150.10, inciso final), o que su regulación se hiciera por un tipo cualificado de norma, como lo son las leyes estatutarias y orgánicas, cuya aprobación debe cumplirse a través de un tramite especial y unas mayorías calificadas (CP., arts. 151 y 152).

"La segunda forma, ahora específica y vinculada a decisiones constituyentes precisas, indica que le corresponde al Congreso regular aquellas materias expresamente asignadas a la ley por disposiciones constitucionales particulares o por alguno de los numerales del artículo 150 de la Carta. Esta expresión de la adscripción de competencias al Congreso ha sido usualmente descrita bajo las expresiones: reserva legal, reserva de ley o reserva legislativa. En ella se ha distinguido, a su vez, una reserva legal ordinaria y una reserva legal especial, según el trámite de adopción de la ley correspondiente, sea el propio de la legislación ordinaria o se requieran procedimientos especiales que incorporen, por ejemplo, niveles de consenso más amplio o límites temporales para la adopción de la regulación[17].

4.4. Reserva de Ley para la expedición y modificación de Códigos

4.4.1. El artículo 150.2 de la Constitución Política, establece que la expedición de Códigos, esta sujeta a reserva de ley, cuando señala que corresponde al Congreso de la República hacer las leyes y, por medio de ellas ejercer entre otras la función de "Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones", competencia que no puede ser delegada al Presidente de la República, mediante facultades extraordinarias, según los preceptúa el numeral 10 del citado artículo, cuando señala "[E]stas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el

numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos." Sobre el particular, esta Corporación ha señalado que:

"Lo previsto en los artículos 150-2 y 150-10 C.P. impide que el Congreso delegue al Ejecutivo la promulgación de códigos, prohibición que se extiende a los actos de la modificación o adición de los mismos, cuando ello implique la alteración de su estructura general o de su esencia de los mismos. […].

19.2. Se entiende que un conjunto de disposiciones configura un código cuando es "(i) un cuerpo jurídico único con fuerza obligatoria; (ii) que envuelve una regulación metódica, sistemática, armónica y coordinada de las instituciones constitutivas de una rama del derecho o de una materia, de modo pleno, integral y total[20], y (iii) que es un cuerpo normativo que el legislador expresamente ha erigido como "código".[21]". No obstante, la condición de código se adquiere a partir de criterios materiales, razón por la cual no tiene incidencia alguna que el legislador habilite al Gobierno Nacional para que profiera un cuerpo normativo que, aunque nominalmente no sea identificado como "código", posea las características enunciadas. En ese caso, la norma habilitante resultará contraria a lo dispuesto en el artículo 150-2 C.P."[22]

4.4.2. Con relación a dicha prohibición, esta Corporación ha precisado que en ella se incluye tanto la expedición como la adición y la reforma de códigos, pero también ha precisado que no toda modificación de las disposiciones de un código está sujeta a dicha prohibición, sino que únicamente esta consagrada frente a las disposiciones que de alguna manera afecten la estructura normativa o general de tales estatutos, o se trate de regulaciones sistemáticas e integrales de una determinada área del derecho. En este sentido, se pronunció la Corte, cuando dijo:

"Como quedó definido en las sentencias C-252/94 y C-296/95, no toda reforma a la legislación que toque de algún modo con una materia regulada en un código, se encuentra limitada por el precepto del art. 150-10 de la Constitución que prohíbe el otorgamiento de facultades extraordinarias para la expedición de códigos, dentro de las cuales se comprenden los cambios esenciales o las modificaciones de cierta envergadura o magnitud que comprometen su estructura normativa. Por lo tanto, no están cobijadas por la prohibición las reformas por la vía de las facultades extraordinarias que no afectan la

estructura general de un código ni establecen la regulación sistemática e integral de una materia."[23]

4.4.3. En síntesis, hay una clara diferencia entre la existencia de la cláusula general de competencia del legislador, y la reserva de ley, en tanto conforme a la primera, la ley no tiene que desarrollar integralmente la materia, pues puede delimitar el tema y permitir su concreción por medio de reglamentos administrativos, mientras en la segunda, si se trata de una materia que tiene reserva legal, corresponde entonces exclusivamente al Legislador desarrollarla, por tratarse de una institución jurídica, que protege el principio democrático, obligando al legislador a regular aquellas materias que el constituyente decidió que fueran desarrolladas a través de una ley[24].

4.5. La facultad reglamentaria – Consejo Superior de la Judicatura.

4.5.1. Conforme a la Constitución Política, el ejercicio de la función legislativa, se encuentra asignada en primer lugar al Congreso de la República (Art. 150 C.P.) y, en circunstancias excepcionales, al Ejecutivo (Arts. 150.10, 212 C.P.), función que tiene por objeto el establecimiento de las normas obligatorias de carácter general, impersonal y abstracto. Por otra parte, está la función administrativa que se encuentra radicada en el Ejecutivo -el Presidente de la República- quien tiene entre sus funciones la de reglamentar la Ley (Art. 189.11), es decir, determinar la forma en que aquella debe ejecutarse o cumplirse y finalmente están los organismos y autoridades que en la jerarquía administrativa lo suceden, quienes asumen cierta potestad regulativa, de carácter residual, accesoria o auxiliar, que los habilita para concretar la voluntad del legislador[25].

4.5.2. Frente a la potestad reglamentaria propia del Presidente de la República y la facultad regulativa residual de los organismos administrativos, en especial de los ministerios, es necesario resaltar el otorgamiento de potestades normativas a otros organismos ajenos a la Rama Ejecutiva, por parte de la Constitución de 1991. Al respecto, esta Corporación, ha dicho que en estos casos "[s]e trata de ámbitos de regulación, que por expreso mandato de la Constitución se asignan a otros órganos constitucionales, al margen de la potestad reglamentaria del Presidente."[26]

Tal es el caso de la facultad del Consejo Superior de la Judicatura, consagrada en el numeral 3 del artículo 257 de la Constitución Política, que señala:

“Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones:

[…]

3. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelantes en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.

4. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales.

[…]”

Con relación a la naturaleza jurídica del Consejo Superior de la Judicatura y las funciones a él asignadas por la Constitución, esta Corporación en la Sentencia C- 265 de 1993, dijo:

“Esta interpretación de la naturaleza y funciones del Consejo Superior de la Judicatura es la más adecuada y legítima como lo comprueba el Informe-ponencia que rindió a la Plenaria de la Asamblea Nacional Constitucional para justificar su creación, el constituyente Jaime Fajardo Landaeta, cuyos apartes más significativos se transcriben a continuación:

“Hecho el análisis de los textos correspondientes, de manera sintética hemos concluido que la Comisión IV acogió todas las propuestas de los Constituyentes y de las mesas de trabajo, al asignarle al Consejo Superior de la Judicatura funciones de diversa naturaleza, a saber: Una función administrativa (elaborar concursos, fusionar despachos, pasar listas para nombramientos, ejecutar el presupuesto, etc.); una función jurisdiccional: Dirimir conflictos de competencia entre las diferentes jurisdicciones y aún entre organismos de una misma jurisdicción; funciones disciplinarias, respecto de jueces, funcionarios y abogados, y, finalmente, una función de colegislador, pues se le faculta para elaborar proyectos de ley relacionados con la administración de justicia.”

Por otra parte, la Sala Administrativa fue creada orgánicamente en forma autónoma, porque es un cuerpo diferente al otro. Pero en cambio, la Constitución determinó que sus funciones son administrativas, razón por la cual ellas deben obedecer a una representación

efectiva del mismo Consejo Superior y de las demás Corporaciones nominadoras, como garantía única de la autonomía administrativa de la Rama Judicial, objetivo señalado por el constituyente. Luego administrativamente el Consejo Superior de la Judicatura, en su Sala Administrativa, ejerce funciones determinadas por la Constitución y por la ley, su función es netamente administrativa y está sujeta a ese orden normativo, como lo consagran los artículos 256 y 257 de la Carta, cuando expresamente se refieren a "y de acuerdo a la ley" o "con sujeción a la ley".

Igualmente en la Sentencia C- 037 de 1996, con ocasión de la revisión de constitucionalidad de la Ley Estatutaria de la Justicia, esta Corporación se pronunció sobre la función reglamentaria del Consejo Superior de la Judicatura, cuando afirmó:

"El término "judiciales" contenido en el numeral 13, es constitucional únicamente dentro de los parámetros que fija el artículo 93 del proyecto de ley, pues los trámites de esa índole que comprometan la acciones judiciales y el debido proceso sólo pueden ser definidos por el legislador, de acuerdo con las funciones previstas en el numeral 2o del artículo 150 del Estatuto Fundamental. Por tanto, no puede la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, dentro de las atribuciones contempladas en el artículo 257-3 de la Carta, ocuparse de regular asuntos de carácter judicial, toda vez que sus funciones deben estar encaminadas a reglamentar únicamente materias administrativas y funcionales de la administración de justicia y, si es el caso, tan sólo a proponer proyectos de ley relativos a códigos sustantivos y procedimentales.

Teniendo en consideración las razones expuestas al analizar el numeral 13 del artículo 85 del presente proyecto, insiste la Corte, como bien lo anota la norma bajo examen, que la Sala Administrativa no podrá, so pena de lo dispuesto en el artículo 257-3 de la Carta, ocuparse de regular bajo el título de "trámites judiciales" aspectos relativos a las acciones judiciales o a las etapas del proceso. Por ello, se reitera que para tales propósitos únicamente podrá proponer proyectos de ley (257-4 C.P.), toda vez que la regulación de esas materias es del resorte exclusivo y excluyente del legislador. En consecuencia, se declarará la exequibilidad del artículo." (subrayas añadidas)

También se pronunció esta Corporación sobre la potestad reglamentaria del Consejo Superior de la Judicatura, la cual debe cumplir conforme a la ley, cuando señaló:

“Ahora bien, la Sala observa que el Consejo Superior de la Judicatura ha sido autorizado para ejercer la potestad reglamentaria[27], función que en todo caso debe cumplir “con sujeción a la ley”, como de forma categórica lo dispone el artículo 257 de la Carta Política:

[…]

Adicionalmente, es importante advertir que la potestad reglamentaria que el artículo 257-3 de la Constitución otorga al Consejo Superior de la Judicatura es una atribución que, como la propia norma advierte, se debe cumplir “con sujeción a la ley”. Ello significa que el reglamento no puede ser invocado para reemplazar la labor que por expreso mandato constitucional corresponde al Legislador, sino que su tarea es esencialmente operativa y funcional, siempre bajo las directrices previamente definidas en la ley.”[28]

4.5.3. En suma, conforme a la Constitución Política, la función legislativa es ejercida de manera primordial por el Congreso de la República, como lo dispone el artículo 150 de la Constitución Política y solo excepcionalmente puede ser ejercida por el Presidente de la República, en los casos expresamente contemplados por la Carta Política (CP., arts 150.10 y 212). Por su parte la función administrativa reposa fundamentalmente en el Ejecutivo, –Presidente de la República- quien tiene la función de reglamentar la ley (CP., art. 189.11) y de manera residual, accesoria y auxiliar, en otros organismos como lo son los ministerios. Sin embargo, la Carta Política también ha otorgado potestades normativas a otros organismos ajenos a la Rama Ejecutiva del poder público, como es el caso del Consejo Superior de la Judicatura, que lo ejerce al margen del Ejecutivo y a quien le corresponde, dictar los reglamentos necesarios, conforme a la ley. (CP. art. 257).

4.5.4. El mandato constitucional del artículo 257, según el cual: “Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones: (…) Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los tramites judiciales y administrativos que se adelantes en lo despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador”, contempla claramente una función reglamentaria, que tiene por objeto concretar la aplicación de la ley mediante reglamentos administrativos que coadyuven al funcionamiento eficaz de la administración de justicia,

función que debe ser ejercida conforme al mandato legal y en los aspectos no previstos por el legislador. Además, el mismo artículo 257, en su numeral 4 prescribe la facultad del Consejo Superior de la Judicatura para proponer proyectos de ley, relativos a la administración de justicia y a la expedición de códigos sustantivos y procedimentales, que son competencia del Legislador.

Cabe resaltar que conforme al artículo 93 de la ley 270 de 1996, de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, sobre el principio de legalidad en los trámites judiciales y administrativos, "La facultad de la Sala Administrativa para regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en ningún caso comprenderá la regulación del ejercicio de las acciones judiciales ni de las etapas del proceso que conforme a los principios de legalidad y del debido proceso corresponden exclusivamente al legislador.", lo que conlleva a que no es posible la deslegalización de la definición o modificación de las cuantías, cuando ellas sean parte del ejercicio de las acciones judiciales, sus etapas o la definición del juez natural.

4.5.5. En suma, el Consejo Superior de la Judicatura tiene a su cargo la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, cuando el legislador no haya dispuesto norma directamente aplicable, potestad que dispone un claro desplazamiento de la potestad reglamentaria del Presidente en esta materia y, por consiguiente, de los organismos subordinados de la Administración.

4.6. De la Constitucionalidad de la norma acusada.

4.6.1. El Legislador en ejercicio de la libertad de configuración normativa que le confiere la Constitución en materia procesal, puede definir los tipos de procesos, las etapas procesales, los términos y sus formalidades, los recursos y medios de defensa, los requisitos y las condiciones de procedencia de los mismos, los medios de prueba y los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, del juez y de los terceros intervinientes, así como radicar las competencias de una determinada autoridad judicial, para lo cual podrá señalar los factores con base en los cuales estas se definen, como lo son el tipo de proceso de que se trate, el factor territorial, la cuantía de las pretensiones, entre otros.

4.6.2. En este sentido, el Congreso de la República expidió el Código General del Proceso, mediante la Ley 1564 de 2012, y en su artículo 25 definió las cuantías aplicables a las

materias sujetas a su trámite, cuando la competencia judicial se determine con fundamento en ellas y para cuyo efecto: (i) prescribió que los procesos serán de mayor, menor y mínima cuantía; (ii) señaló los rangos entre los que cada uno de ellos oscilan; (iii) definió los rangos en salarios mínimos legales vigentes; (iv) señaló que el salario mínimo legal mensual será el vigente al momento de la presentación de la demanda; (v) determinó que la cuantía de los procesos se funda sobre pretensiones patrimoniales y (vi) señaló que cuando se reclame indemnización por daños extramatrimoniales, se tendrán en cuenta sólo para determinar la competencia por razón de la cuantía.

4.6.3. En el parágrafo del citado artículo, dispuso que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, previo concepto del Gobierno Nacional, podrá modificar las cuantías previstas en el artículo 25 de la ley, cuando las circunstancias así lo recomienden, facultad que a juicio del actor, vulnera la facultades del Consejo Superior de la Judicatura, la faculta del Congreso de la Republica para expedir las leyes y la reserva de ley consagrada en los artículos 256, 257, 114 y 150 de la Constitución Política.

4.6.4. Acorde a lo anotado en el numeral 4 supra, la libertad de configuración del Legislador frente a la regulación de ciertas materias, no significa que éste deba agotar total e integralmente la materia de que se trate, pudiendo delimitar el tema y permitir su concreción a través de reglamentos administrativos, que en el caso de tratarse de asuntos relativos a la administración de justicia, corresponde de manera prioritaria al Consejo Superior de la Judicatura, en desarrollo de lo contemplado en el artículo 257 constitucional.

4.6.5. Sin embargo examinado el artículo 25 de la Ley 1564 de 2012, evidencia la Sala que éste no contiene una disposición sujeta a la reglamentación del Consejo Superior de la Judicatura, en tanto, no es un precepto legal que delimite un tema y permita que su concreción se realice a través del reglamento, sino que es la regulación total e integral de la materia – la definición de las cuantías – y su aplicación no depende de la regulación que para tal fin deba expedirse. Sumado a lo anterior, el hecho de que la norma lo que prevé no es la facultad al Consejo Superior de la Judicatura de regular una materia que el Legislador no agotó, sino la autorización para la modificación de las cuantías reguladas por el Legislador en el código, cuando a su juicio, "las circunstancias así lo recomienden"[29].

4.6.6. Además de lo anterior, por cuanto el ejercicio de la potestad reglamentaria, exige como mínimo el cumplimiento de dos requisitos: (i) la existencia previa de un contenido o una materia legal que pueda ser reglamentado, cuya finalidad es garantizar que por esta vía el Presidente de la República, u otro funcionario de la administración pública, ejerza dicha función; y (ii) el respeto por parte de la autoridad que expide la reglamentación de tal contenido, de las demás leyes y de la Constitución, condiciones que no se reúnen en el presente caso, al tratarse de la autorización del cambio del contenido de la disposición legal.

4.6.7. Resulta relevante examinar si la potestad otorgada por el Legislador al Consejo Superior de la Judicatura para modificar las cuantías consagradas en la ley, es una potestad propia y exclusiva del legislador, o si por el contrario es posible su modificación por la autoridad administrativa.

Como se anotó en el numeral 4.4. supra, el artículo 150, numerales 1, 2 y 10 de la Constitución Política, la expedición de Códigos de los diversos ramos de la legislación es una facultad propia y exclusiva del Legislador, reserva que se extiende a la modificación de las disposiciones de los mismos, cuando se modifiquen aspectos estructurales del código y que revisten una especial relevancia en materia de códigos procesales, en tanto es a través de sus disposiciones que se garantizan el acceso a la administración de justicia, el debido proceso y el juez natural, entre otros.

4.6.8. El parágrafo del artículo 25, acusado en esta oportunidad, hace parte de la Ley 1564 de 2012, la cual reúne las condiciones que esta Corporación ha señalado deben reunir los códigos, por tratarse de un conjunto de disposiciones que conforman un cuerpo jurídico único con fuerza obligatoria, que envuelve una regulación metódica, sistemática, armónica y coordinada de las instituciones constitutivas de una rama del derecho o de una materia, de modo pleno, integral y total, el cual fue definido por el Legislador como "Código General del Proceso", y que fue expedido por el Congreso de la República, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 150, numerales 1 y 2, amparado bajo la reserva de ley para la expedición y reforma de los códigos de los diversos ramos de la legislación, y la prohibición del otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la Republica, contemplada en el numeral 10 del citado artículo.

4.6.9. En consecuencia, la autorización conferida a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, para introducir modificaciones a las cuantías definidas en el artículo 25 del CGP, vulnera la reserva de ley para la expedición y reforma de los Códigos en las diversas ramas de la legislación, mas aun, cuando su modificación impacta innumerables disposiciones del Código, en tanto es a partir de ellas [las cuantías], que se estructura la competencia de las autoridades para conocer de los diversos asuntos, con efectos respecto del procedimiento que deba surtirse, el juez natural, la doble instancia, el acceso a los recursos ordinarios y extraordinarios y el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos.

4.6.10. Para ilustrar algunos de los efectos que la modificación de las cuantías acarrea, esta la fijación de los asuntos de competencia de los jueces civiles municipales y del circuito en única y primera instancia, en los que la modificación de las cuantías, puede significar el cambio del juez competente, los recursos que podrán incoarse y las instancias en las que el proceso se surtirá. (CGP., arts. 18 a 20).

Similar situación se presenta en la determinación de la competencia de los jueces de familia en los procesos de sucesión, así como en la competencia por fuero de atracción, según la cual el juez que conozca de la sucesión, será el competente para conocer de los procesos relacionados con el mismo. (CGP. arts. 22 y 34). Por su parte, el artículo 366 sobre la liquidación de costas y agencias en derecho, señala que se tendrá como criterio para su determinación, entre otros, la cuantía del proceso.

Igualmente, el Código establece el procedimiento por el cual se surtirán los asuntos, según la cuantía de las pretensiones, v.g. el procedimiento verbal, verbal sumario y monitorio, así como el trámite de las excepciones en los procesos ejecutivos. (CGP., arts. 390, 419 y 443).

4.6.11. En consecuencia, considera la Sala que la definición de las cuantías de las que se ocupa la disposición de la que hace parte el parágrafo acusado, es una regulación propia y exclusiva del Congreso de la República, en su calidad de Legislador ordinario, a quien le corresponde hacer las leyes y quien en ejercicio de dicha facultad cuenta con un amplio margen de configuración normativa, para definir los procesos, procedimientos, las etapas de los mismos, los términos, las competencias de los jueces y las cuantías entre otras,

facultad que en el presente caso se concretó mediante la expedición de la Ley 1564 de 2012, por la cual se expidió el Código General del Proceso.

Por lo expuesto, encuentra la Corte que la facultad otorgada a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, para modificar las cuantías previstas en el artículo 25 del Código General del Proceso, contraviene la reserva de ley consagrada en la Constitución Política para la expedición y modificación de los códigos de los diversos ramos de la legislación (CP., art. 150), en tanto no es un mandato de reglamentación de una materia no agotada por el Legislador, sino la autorización para la modificación de un precepto contenido en un Código, cuya alteración impacta de manera significativa la estructura del Código en materia de competencias y procedimientos, con efectos sobre los recursos, las instancias y el acceso a la administración de justicia.

En suma, a juicio de esta Corporación, la facultad conferida a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, de modificar las cuantías previstas por el Legislador en el artículo 25 del Código General del Proceso, vulnera los artículos 114 y 150 que señalan que corresponde al Congreso de la República hacer las leyes, y el ejercicio de dicha facultad expedir y reformar los códigos de las diversas ramas de la legislación, en tanto dicha autorización no surge como consecuencia del ejercicio de la potestad reglamentaria que tienen el Presidente de la República y de manera residual otras autoridades, para la ejecución de la ley, sino la autorización a una autoridad administrativa, para la modificación de un disposición legal contenida en un código, sujeta a reserva de ley.

1. Síntesis del caso.

1.1. Solicitan las demandantes, la inconstitucionalidad del parágrafo del artículo 25 del Código General del Proceso, que señala que “La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, previo concepto favorable del Gobierno Nacional, podrá modificar las cuantías previstas en el presente artículo, cuando las circunstancias así lo recomienden”, al considerar que vulnera los artículos 114, 150, 256 y 257 de la Constitución Política.

1.2. La autorización para modificar las cuantías definidas por el artículo 25 de la Ley 1564 de 2012, por la cual se expidió el Código General del Proceso, dada por el Legislador en el

parágrafo acusado, no es un mandato de reglamentación al Consejo Superior de la Judicatura, en desarrollo del artículo 257 constitucional, en tanto no se trata de concretar y detallar lo que el Legislador delimitó en la Ley, sino del otorgamiento de una facultad para modificar la materia – las cuantías – definida por el Legislador.

Conforme al artículo 150 numerales 1 y 2 de la Carta Política, corresponde al Congreso de la República de manera exclusiva, la expedición y modificación de los Códigos de las diversas ramas de la legislación, estándole prohibido incluso, el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República, para el ejercicio de dicha función. En este sentido, conferir a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la potestad de modificar las cuantías definidas por el Legislador, para la determinación de la competencia, vulnera la reserva de ley en dicha materia, mas aún cuando dicha modificación ocasiona un impacto de importancia, en la definición de la competencia de los jueces para el conocimiento de los asuntos, el procedimiento de algunos procesos, las instancias a las que tienen derecho, los recursos procedentes, entre otros, con efectos sobre el derecho al acceso a la justicia.

1.3. En consecuencia, esta Corporación declarara la inexequibilidad del parágrafo del artículo 25 de la Ley 1564 de 2012.

2. Regla de la decisión.

Desconoce el Legislador la cláusula de reserva de ley consagrada en la Constitución Política, para la expedición y la modificación de los códigos de los diversos ramos de la legislación, cuando a través de una disposición del Código, se faculta a una autoridad distinta al legislador, para modificar sus contenidos, los cuales impactan en forma significativa la estructura de los mismos.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- Declarar INEXEQUIBLE el parágrafo del artículo 25 de la Ley 1564 de 2012, que

prescribe que: " La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, previo concepto favorable del Gobierno Nacional, podrá modificar las cuantías previstas en el presente artículo, cuando las circunstancias así lo recomienden.", por las razones expuestas en esta providencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Concepto No. 5707 de enero 23 de 2013.

[2] Sentencia C-1104 de 2001.

[3] Sentencias C-742 de 1999, C-384 de 2000, C-803 de 200 entre otras.

[4] Sentencia C-111 de 2000.

[6] Sentencia C-1104 de 2001.

[7] Sentencia de la Corte Constitucional C-728 de 2000.

[8] Sentencia de la Corte Constitucional C-886 de 2004.

[9] Sentencia de la Corte Constitucional C-1104 de 2001.

[10] Sentencias de la Corte Constitucional C-927 de 2000, C-555 de 2001, C-640 de 2002, C-642 de 2002, C-736 de 2002, C-740 de 2002, C-788 de 2002, C-561 de 2004, C-340 de 2006, T-738 de 2006, C-692 de 2008.

[11] Sentencia T-001 de 1993.

[12] Sentencia C-562 de 1997.

[13] Corte Constitucional, Sentencia C-570 de 1997, C-448 de 1998, C-111 de 2000, C-710 de 2001, C-234 de 2002, C-265 de 2002, C-675 de 2005, C-818 de 2005, C-1262 de 2005, C-507 de 2006, C-713 de 2008, C-823 de 2011, entre otras.

[14] Sentencia C-823 de 2011.

[15] Sentencia C-570 de 1997

[16] Corte Constitucional, Sentencia C-1262 de 2005.

[17] En la sentencia C-228 de 2010 la Corte señaló lo siguiente: "Así, la Corte ha considerado que pueden distinguirse dos tipos de reserva de ley. Una de carácter ordinario, que opera cuando la Constitución, de manera expresa, ha señalado que determinadas materias específicas deben ser reguladas directamente por el legislador. Otra, de naturaleza estatutaria u orgánica, en donde la Carta Política no solo adscribe competencia exclusiva al legislador para regular el tópico, sino que obliga a que la norma

correspondiente esté precedida de un trámite particular, relacionado generalmente con un mayor grado de exigencia en las mayorías congresionales exigidas para la aprobación del proyecto correspondiente. Del mismo modo, los postulados constitucionales que restringen la competencia del reglamento para regular determinadas materias, como sucede con los códigos, también hace parte de la reserva de ley en el sentido expuesto".

[18] Congreso tiene posibilidades de conceder facultades extraordinarias al Gobierno. En el segundo caso la reserva de ley opera de manera especialmente fuerte en tanto prohíbe que el Congreso se desprenda del ejercicio de sus facultades. Caen en esta reserva legal estricta tal y como lo indicó la sentencia C-710 de 2001 las materias respecto de las cuales el Congreso no puede otorgar facultades extraordinarias y aquellas relacionadas con "los principios que integran el contenido material del principio de legalidad como garantía para el juzgamiento de personas".

[19] Sentencia C-644 de 2012.

[20] Cfr. Sentencia C-340 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño. En esta providencia, la Corte estudió una demanda dirigida contra el artículo 24 de la Ley 435 de 1998, que en su parágrafo permitía que "el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, reglamentara el procedimiento disciplinario" de estos profesionales. La norma se demandó porque se consideró que un Código de Procedimiento Disciplinario de esta naturaleza, debería tener fuerza de ley. Dijo la sentencia que se cita, que la "determinación de responsabilidades por presuntas violaciones de las normas sobre el ejercicio legal y ético de la profesión, no reúne la connotación técnica de código en los términos establecidos en los anteriores apartes, en cuanto no convoca materialmente la pretensión de regulación integral y sistemática de un área específica del derecho, como tampoco la manifestación expresa del legislador de erigir dicho cuerpo jurídico en código". Nótese que una situación parecida se estudió en la sentencia C-012 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra, pero en esa oportunidad la Corte declaró inexequible la norma. A título de ejemplo, en la sentencia C-511 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil, el Decreto 1760 de 2003, por el cual se escindió ECOPETROL, fue acusado de derogar inconstitucionalmente disposiciones pertenecientes al Código de Petróleos. En dicha providencia la Corte, consideró que el régimen de petróleos no es un código, porque no se trata de "un cuerpo normativo que trate de una materia determinada en una forma completa, integral y sistemática". Tampoco el legislador

manifestó que se trate de un cuerpo legal que deba ser elevado a la categoría de código, porque según la ley habilitante, se trata de normas tanto legales como reglamentarias. Por consiguiente, se declaró exequible la disposición. Ver entre otras, además, las sentencias C-362 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-340 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño y C- 577 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto.

[21] En la sentencia C-362 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, (Salvamento de voto de los doctores Carlos Gaviria Díaz; Hernando Herrera Vergara. Vladimiro Naranjo Mesa; Julio Cesar Ortiz Gutiérrez), se revisó la constitucionalidad del artículo 140 del Decreto Ley 2150 de 1995, – que suprimió el certificado de movilización de transporte-; norma acusada de modificar indebidamente el Código Nacional de Transporte. En esta sentencia, se consideró que se estaba frente a un código, si se cumplían las siguientes características: a) Que el cuerpo normativo trate una materia determinada en una forma completa, integral y sistemática. b) Que exista una manifestación de voluntad por parte del Poder Legislativo para que un cuerpo legal sea elevado a la categoría de código ya que es el Legislativo quien puede determinar qué campos legales se reserva, elevándolos a la categoría de códigos o descodificar una materia. En ese orden de ideas, se declaró exequible el artículo acusado, entre otras razones, porque se advirtió que el Código Nacional de Transito Terrestre no era en si mismo un código, ya que, en materia de transporte, las Asambleas Departamentales gozan también de una competencia residual (C.P. art. 300-2), por lo que no podía hablarse de una regulación integral de la materia. En segundo lugar, se consideró que ese código fue expedido por el gobierno, en su forma original, mediante el Decreto 1344 de 1970, conforme a las facultades que le fueron conferidas por el Congreso mediante la Ley 8ª de 1969, para "reglamentar lo relativo a la Policía Vial y de Circulación y expedir el reglamento unificado de tránsito", por lo que no fue decisión del Legislador que lo que se profiriera fuera un código. Los salvamentos se separaron de la decisión mayoritaria, por considerar que sí era deseo del legislador considerar el Código Nacional de Tránsito Terrestre como un verdadero código, ya que en las leyes 33 de 1986 y 53 de 1989 el legislador le había dado a ese Decreto tal categoría. Ver también sobre este aspecto, las sentencia C-692 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-186 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas; C-340 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-577 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto.

[22] Sentencia C- 259 de 2008.

[23] Sentencia C- 077 de 1997.

[24] Sentencia C- 228 de 2010.

[25] Sentencia C- 917 de 2002.

[26] Sentencia C-805 de 2001.

[27] Artículos 257.3 de la Constitución y 79-3 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

[28] Sentencia C- 619 de 2012.

[29] Parágrafo del art. 25 de la Ley 1564 de 2012.