

Sentencia C-917/02

UNIDAD NORMATIVA-Finalidad de la integración

De conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, en la revisión de constitucionalidad de las disposiciones legales la Corte Constitucional tiene la facultad de integrar la unidad normativa “ (1) para evitar que el fallo sea inocuo; (2) siempre que ello sea necesario para completar la disposición jurídica demandada; (3) cuando la norma no demandada se encuentre estrechamente vinculada a la disposición objeto de conocimiento y la misma parezca constitucionalmente sospechosa”.

MANDATO LEGAL-Ejecución/FUNCION ADMINISTRATIVA-Ejecución de medidas

FUNCION ADMINISTRATIVA-Resolución de cometidos fijados por reglas del legislador

LEY-Aplicación/LEY-Reglamentación

LEY-Afinamiento

LEY-Imposibilidad de previsión total/LEY-Reglamentación

LEY-Ejecución o aplicación

FUNCION DE LEGISLAR-Competencia

POTESTAD REGLAMENTARIA-Competencia

LEY-Organismos de reglamentación

POTESTAD REGLAMENTARIA-No es exclusiva

REGLAMENTACION-Fuentes diferentes

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Sujeción de otras fuentes

ENTE ADMINISTRATIVO-Potestad de regulación

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL MINISTERIO

MINISTERIO-Fundamento constitucional de competencias

MINISTERIO-Funciones concretas

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL MINISTERIO-Competencia residual en la especialidad

MINISTERIO-Potestad de regulación

ORGANISMO ADMINISTRATIVO-Facultad regulativa residual

ORGANISMO-Potestad normativa exclusiva y excluyente/ENTE AUTONOMO-Potestad de regulación

ORGANISMO-Competencias de regulación exclusivas

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Potestad de regulación conferida por la Constitución

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Exclusividad

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL MINISTERIO-Facultad residual

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Exclusividad en trámite judicial y administrativo de despacho judicial

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO EN MATERIA DE CENTROS DE CONCILIACION Y CONCILIADORES-Instrucciones

FUNCION CONCILIADORA-Carácter jurisdiccional

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Reglamentación de función conciliadora

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA EN MATERIA DE CENTROS DE CONCILIACION Y CONCILIADORES-Reglamentación que afecta funcionamiento de administración de justicia

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA EN CENTROS DE CONCILIACION Y CONCILIADORES-Competencia

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO-Facultad regulativa de aspectos propios de la

cartera

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO EN MATERIA DE CENTROS DE CONCILIACION-
Facultades de control, inspección y vigilancia

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO EN MATERIA DE CENTROS DE CONCILIACION-
Control, inspección y vigilancia en trámites burocráticos

Referencia: expediente D-4082

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 18 (parcial) de la Ley 640 de 2001.

Actor: Lissette Adriana Murcia Rincón

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., veintinueve (29) de octubre de dos mil dos (2002)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Marco Gerardo Monroy Cabra -quien la preside-, Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, ha proferido la presente sentencia de acuerdo con los siguientes

I. ANTECEDENTES

La demandante considera que esta expresión es violatoria de los artículos 1º, 6º, 113, 114, 116, 150 y 189.

II. NORMA DEMANDADA

Se transcribe a continuación el texto de la norma acusada y se subraya y resalta lo demandado:

LEY 640 DE 2001

(enero 5)

“por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.”

Artículo 18. Control, inspección y vigilancia. El Ministerio de Justicia y del Derecho tendrá funciones de control, inspección y vigilancia sobre los conciliadores, con excepción de los jueces, y sobre los centros de conciliación y/o arbitraje. Para ello podrá instruir sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulen su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación. Adicionalmente, el Ministerio de Justicia y del Derecho podrá imponer las sanciones a que se refiere el artículo 94 de la Ley 446 de 1998.

III. LA DEMANDA

En primer lugar, en concepto de la demanda, la expresión que se acusa es inconstitucional porque no es legítimo que la Ley confiera al Ministerio de Justicia y del Derecho la facultad de reglamentar la actividad de los conciliadores. Sostiene que los criterios técnicos y jurídicos a que deben acogerse los conciliadores en ejercicio de sus funciones deben estar consignados en la ley -tal como lo señala el artículo 116 de la Carta Política- no en un decreto reglamentario, pues ello sería patrocinar la invasión de competencias por parte de las diferentes ramas del poder público.

A su juicio, el principio constitucional de colaboración armónica no da para que el Ejecutivo asuma funciones propias del Legislativo, ni siquiera con el argumento de que la delegación está destinada a facilitar el cumplimiento de la Ley 640.

Por esta vía -dice- se vulnera el principio de la separación de poderes y se patrocina una concentración normativa indebida en cabeza del Ejecutivo, en un tema de tanta trascendencia como el de las funciones de los conciliadores.

Por otra parte, la disposición demandada quebranta el principio de la jerarquía normativa al permitir que mediante un acto administrativo, se regulen materias que tienen reserva de ley. Por la misma vía se vulnera el artículo 6º de la Constitución Política, según el cual los servidores públicos son responsables por la extralimitación en sus funciones, en la medida en que el Congreso se habría sobrepasado en el ejercicio de sus competencias al delegarlas en

el Ejecutivo.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El abogado José Camilo Guzmán Santos, en representación del Ministerio de la referencia, solicitó a la Corte Constitucional declarar ajustada a la Carta la norma demandada.

El interviniente manifiesta que concentrar el poder de control y vigilancia de la actividad de los conciliadores en el Ministerio de Justicia y del Derecho no quebranta los postulados de la Carta, pues en dicho organismo recae el poder de policía de los particulares que administran justicia.

Señala que esa función de vigilancia no es nueva, sino que había sido instaurada desde la expedición de la Ley 23 de 1991. Posteriormente, la Ley 446 de 1998 brindó herramientas de inspección y vigilancia al Ministerio en materia de conciliadores, en reconocimiento de la importancia que tiene el establecimiento de controles a dicha actividad.

Agrega que la reserva de ley en materia de conciliación reside en temas tales como los asuntos susceptibles de ser conciliados, las normas relativas a cargas procesales, la competencia, las pruebas, notificaciones, etc. “Empero, los temas relacionados con la administración y logística de los Centros de Conciliación y de Arbitraje entran válidamente en la órbita funcional de las potestades de control, inspección y vigilancia que ostenta el Ejecutivo.”.

Sobre este tema, resalta que la potestad normativa del Ejecutivo descansa en temas meramente administrativos, sin que involucre el ejercicio directo de la función pública, como dice haberlo reconocido la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes.

Así, en conclusión, dice que la función del Ministerio de Justicia se limita, por virtud del artículo 18 demandado, a verificar el cumplimiento de la Ley y a garantizar la debida ejecución de las disposiciones generales que el legislador dicte sobre el tema de la conciliación. La función reglamentaria, en ese escenario, es residual.

2. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal

En representación del Instituto de la referencia intervino en el proceso el abogado Carlos Eduardo Naranjo Florez para solicitar a la Corte que declare la inexecutable de la norma acusada.

Los argumentos del Instituto parten del supuesto de que las normas atinentes al funcionamiento de la justicia -más aún cuando esta se presta por particulares-, así como las reglas de procedimiento de las diversas instancias procesales deben ser dictadas por el órgano legislativo.

A juicio del Instituto, si en gracia de discusión se aceptara que el legislador delegó su potestad configurativa en materia de conciliación, tal delegación debió hacerse en el Presidente de la República, no en el Ministerio de Justicia como lo señala la disposición atacada.

No podría tampoco aducirse que esta delegación se imparte en aplicación del numeral 8º del artículo 150 de la Constitución Política, que se refiere a los asuntos susceptibles de regulación mediante leyes marco o cuadro, pues en estos casos el legislador está obligado a expedir normas genéricas y claras sobre la materia que será objeto de regulación por parte del Ejecutivo, cosa que no ocurre en la ley demandada.

Por demás, el interviniente cuestiona el hecho de que la Ley haya delegado en una entidad adscrita al Ejecutivo una función que correspondería ejercer al Consejo Superior de la Judicatura, en su calidad de organismo de vigilancia y control de servidores públicos de la rama judicial, cual es la categoría de los conciliadores.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Eduardo José Maya Villazón, solicitó a la Corte declarar inexecutable la expresión “jurídicos” contenida en el artículo 18 de la Ley 640 de 2001, y exequibles los demás contenidos demandados, previo condicionamiento de la expresión “procedimientos”, la cual debe ser entendida únicamente como referida a procedimientos administrativos u operativos relacionados con la función de conciliación.

Para justificar su posición, la Procuraduría sostiene que la reserva de ley en materia de

conciliación no impide al órgano encargado del control y la vigilancia de dicha actividad señalar las directrices administrativas dirigidas a mejorar la productividad y eficiencia de los mecanismos alternativos de solución de conflictos. En ese sentido, el Ministerio Público es enfático en sostener que la función conferida por la Ley al Ministerio de Justicia y del Derecho es exclusivamente administrativa, no legislativa, ni pretende desconocer, por otro lado, la potestad reglamentaria que está en cabeza del presidente de la República.

El señor Procurador advierte que la misma reglamentación de la Ley 640 reconoce la sumisión legal de la regulación expedida por el Ministerio de Justicia y del Derecho. En su concepto, el Legislador faculta al Ministerio para fijar criterios técnicos y procedimientos administrativos que faciliten el cumplimiento de las normas en materia de conciliación, mas no para dictar normas generales de ejecución de las disposiciones legales.

De igual forma, el Ministerio está sujeto a la naturaleza misma de su función, en tanto que, a través de la fijación de criterios administrativos para el ejercicio de la conciliación, aquel no puede desbordar sus funciones de organismo de control y vigilancia.

No obstante, la Vista Fiscal estima que el Ministerio de Justicia y del Derecho no está habilitado para fijar criterios jurídicos relacionados con la función de los conciliadores, pues ello constituiría una intromisión del referido ministerio en la autonomía e independencia de los organismo que administran justicia. Advierte sobre el punto que los conciliadores ejercen su potestad conforme lo dispuesto por la Ley y no resulta constitucional que, además, se subordinen a los criterios jurídicos del Ministerio de Justicia.

Vinculado con lo anterior, para el Procurador es claro que cuando la norma acusada hace referencia a que el Ministerio de Justicia y del Derecho podrá señalar los procedimientos a que haya lugar para el cabal cumplimiento de los criterios técnicos fijados por la entidad, se refiere exclusivamente a los procedimientos de tipo administrativo-operativo que deben cumplirse en ese aspecto, no a los procedimientos mediante los cuales se llevan a cabo las conciliaciones. Esta función, dice, le corresponde ejercerla de manera exclusiva al legislador, por virtud de lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad del aparte demandado, toda vez que el mismo hace parte de una Ley de la República.

2. Sentencia previa

Mediante Sentencia C-1257 de 2001, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño, la Corte Constitucional resolvió una demanda contra la norma que ahora se impugna, el artículo 18 de la Ley 640 de 2001. Dada la formulación de los cargos dirigidos en contra de esta disposición, la Corte decidió declararse inhibida para fallar respecto de su inconstitucionalidad. En este sentido, el fallo previsto no constituye obstáculo para que en esta oportunidad la Corporación se pronuncie sobre la exequibilidad del mismo precepto.

3. Integración de Unidad normativa

De conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, en la revisión de constitucionalidad de las disposiciones legales la Corte Constitucional tiene la facultad de integrar la unidad normativa “ (1) para evitar que el fallo sea inocuo; (2) siempre que ello sea necesario para completar la disposición jurídica demandada; (3) cuando la norma no demandada se encuentre estrechamente vinculada a la disposición objeto de conocimiento y la misma parezca constitucionalmente sospechosa¹”

En el caso bajo estudio, esta Corporación considera indispensable integrar la unidad normativa de la expresión acusada con la totalidad del artículo 18 demandado por la siguiente razón: el aparte demandado de la norma establece que el Ministerio de Justicia y del Derecho “podrá instruir sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulen su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación”.

No obstante, tal como lo da a entender la expresión “para ello” que encabeza la frase anterior, esa facultad se ejerce dentro del contexto de las funciones de control, inspección y vigilancia que el Ministerio de Justicia y del Derecho sobre los conciliadores y los centros de conciliación y arbitraje. Es decir, la función de instrucción no puede desligarse de la función genérica de control, inspección y vigilancia.

Así pues, no sería factible estudiar el sentido de la expresión demandada sino es dentro del

contexto de la función general que la Ley le asigna al Ministerio en materia de control, inspección y vigilancia de conciliadores, centros de conciliación y arbitraje, razón por la cual su análisis debe ser conjunto.

De tal modo, la Corte integrará la unidad normativa con la totalidad del artículo 18 de la Ley 640 de 2001 y se pronunciará sobre todo su texto, pues de no hacerlo su fallo fraccionaría el verdadero sentido de la norma.

4. Problema Jurídico

En este debate se pretende dilucidar si la potestad conferida por la Ley al Ministerio de Justicia y del Derecho para que, en ejercicio de sus funciones de control, inspección y vigilancia, esta dependencia instruya a los conciliadores y a los centros de conciliación sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulen su actividad, así como para fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación, implica una vulneración del principio de reserva legal en materia de administración de justicia o si la misma es apenas un reconocimiento a la potestad normativa de que son titulares los ministerios.

En la resolución de esta disyuntiva, la Corporación deberá analizar cuál es la extensión de la potestad regulativa del Ministerio de Justicia y del Derecho y tendrá que determinar si aquella puede ejercerse en materia de Administración de Justicia, o si sobre éste asunto existe algún tipo de reserva legal que le impida hacerlo.

La constitucionalidad de la disposición que se acusa dependería, en esa medida, de que la misma no interfiera en aspectos exclusivamente reservados al legislador o, en su defecto, a otros organismos del Estado que tengan reservada la potestad de regulación, tal como se verá en su momento.

5. Potestad de regulación de los entes administrativos

De acuerdo con los postulados de la doctrina clásica del derecho administrativo, la ejecución de los mandatos legales es la esencia de la función Administrativa del Estado. En este contexto, mientras el ejercicio de la función legislativa -que en primer lugar se le asigna al Congreso (Art. 150 C.P.) y, en circunstancias excepcionales, al Ejecutivo (Arts. 150-10, 212

C.P.)- va encaminado al establecimiento de normas obligatorias de carácter general, impersonal y abstracto, el de la función administrativa tiene por tarea la ejecución de esas medidas en el plano de lo particular y concreto.

Es la prioridad, pues, de la función administrativa, resolver en el terreno práctico los cometidos fijados por las reglas del legislador, pues dada la generalidad de estas últimas es poco probable que su implementación pueda lograrse por sí misma.

No obstante, en el terreno de la aplicación de la Ley, el aparato estatal también enfrenta la progresiva necesidad de afinar las disposiciones jurídicas con el fin de extender la voluntad del legislador a todos los campos a los que va dirigida. Es así como nuestro sistema jurídico ha dispuesto que la cabeza del Ejecutivo -el Presidente de la República- tiene entre sus funciones la de reglamentar la Ley (Art. 189-11), es decir, la de determinar la forma en que aquella debe ejecutarse o cumplirse, mientras que los organismos y autoridades que en la jerarquía administrativa lo suceden asumen cierta potestad regulativa, de carácter residual, accesorio o auxiliar, que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de aplicación de la norma general.

Así, mientras el Presidente expide las pautas para el cumplimiento de la voluntad legislativa, los organismos subordinados emiten la reglamentación necesaria para pormenorizar el proceso de implantación de esa voluntad. Es esta una función de afinamiento que procede desde los trazos más amplios fijados por el legislador hasta los detalles prácticos más concretos, establecidos por el ejecutor de la medida.

Esta asignación gradual de potestad de reglamentación se justifica en la medida en que es en los organismos administrativos en donde reposa la información inmediatamente relacionada con el funcionamiento práctico de las herramientas de creación legislativa. La inmediatez que se da entre dichos entes y los temas reales de implementación de la legislación imponen que sean estos los que señalen la microregulación de la Ley. La imposibilidad de previsión total por parte del órgano legislativo es -para muchos- suficiente sustento de la necesidad de que sea una entidad técnica la que produzca el reglamento correspondiente.

La jurisprudencia constitucional ha abordado el tema profusamente, como quiera que constituye uno de los asuntos más importantes en la estructura y funcionamiento del Estado.

La Corte Constitucional ha dicho que la función de legislar está reservada al órgano de representación popular y sólo de manera excepcional al presidente de la República. Al respecto aseguró que “la función legislativa -salvo la expresa y excepcional posibilidad de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República (artículo 150, numeral 10, C.P.)- no puede ser entregada por el Congreso al Gobierno y menos todavía a otros organismos del Estado, así gocen de autonomía, ya que ésta únicamente es comprensible en nuestro sistema jurídico bajo el criterio de que se ejerce con arreglo a la ley”²

Y sobre el mismo punto agregó:

“... si el Congreso se desprende de la función que le es propia y la traspasa a otra rama del poder público, o a uno de sus órganos, viola el artículo 113 de la Constitución, que consagra, sin perjuicio de la colaboración armónica, la separación de funciones. Una norma que contravenga este principio despoja a las disposiciones legales de su estabilidad y les resta jerarquía.”(ídem)³

La jurisprudencia ha subrayado igualmente que la potestad reglamentaria de la Ley descansa en el jefe del Ejecutivo (Art. 189-11 C.P.). Por ello sostiene que esa facultad, que consiste en “ la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley ... [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real”.⁴ se concreta en la “expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley”⁵

La Corte agrega en este contexto que:

“Toda facultad de regulación que tenga como contenido expedir normas para la cumplida ejecución de las leyes, pertenece, en principio, por atribución constitucional, al Presidente de la República, sin necesidad de que la ley así lo determine en cada caso. Dentro del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, la potestad reglamentaria tiene un lugar propio. Por virtud de ella el Presidente de la República expide normas de carácter general, subordinadas a la ley y orientadas a permitir su cumplida aplicación. Tales normas revisten, además, una forma especial, y se expiden con la firma del Presidente y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo.”⁶

No obstante lo anterior, la jurisprudencia admite –como se precisó atrás– que otros organismos pertenecientes a la Administración también pueden expedir reglamentaciones destinadas a lograr la ejecución o aplicación de la Ley y el reglamento.

Por ello la Corte sostiene que la potestad reglamentaria no es exclusiva del Presidente de la República y que en Colombia opera un “sistema difuso” de producción normativa de alcance general, pero naturaleza reglamentaria, la cual sirve de apoyo a la actividad administrativa desarrollada por el jefe del Ejecutivo.⁷

En este sentido, al revisar la exequibilidad de la Ley 32 de 1979, mediante la cual se confirieron ciertas potestades reglamentarias a la Comisión Nacional de Valores (Superintendencia de Valores) en relación con aspectos particulares del mercado público de valores, la jurisprudencia adujo que limitar la potestad de reglamentación de la Ley a la que reside en cabeza del presidente de la República implicaría empobrecer el papel activo del Ejecutivo en el manejo de aspectos tan importantes para la vida del Estado, como son los vinculados con las actividades financiera, bursátil, aseguradora y de intermediación.

Con todo, en dicho fallo la Corte reconoció que a pesar de que en el ordenamiento jurídico existen fuentes de reglamentación diferentes a la del Jefe del Ejecutivo, éstas se encuentran sometidas al imperio de la reglamentación presidencial y, por razón de dicha sumisión, su espectro de acción se restringe a la regulación de aspectos residuales o complementarios de la legislación general, encaminados fundamentalmente a facilitar la penetración de la voluntad del legislador en los problemas prácticos a los ésta va dirigida.

“La actividad del Estado en esas materias no se agota en la definición de políticas, en la expedición de las leyes marco, ni en la de los decretos reglamentarios que vayan adaptando la normatividad a las nuevas circunstancias, sino que necesita desarrollarse en concreto, bien mediante normas generales que, en virtud de una competencia residual, expidan entes administrativos como las superintendencias en lo no establecido por la normatividad jerárquicamente superior, ya por las actividades de control, inspección y vigilancia a cargo de tales organismos especializados. (...) Bien puede la ley establecer que el Gobierno actuará por conducto de los aludidos entes, los cuales pueden tener a su cargo funciones reguladoras, siempre que se sometan a los órdenes normativos de más alto rango, y ser titulares de atribuciones concretas de intervención, control y sanción sobre quienes caen

bajo su vigilancia en cualquiera de las actividades enunciadas.

“No podría sostenerse una tesis que prohijara la absoluta imposibilidad de que las funciones gubernamentales en tan importantes y complejos asuntos fueran ejercidas por órganos desconcentrados, si bien bajo la dirección y la orientación del propio Gobierno y dentro de los lineamientos trazados por la ley.” (C-397/95 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo) (Subrayas fuera del original)

Ahora bien, como el contexto de la norma demandada remite a la potestad de reglamentación de los ministerios, resulta imprescindible hacer algunas consideraciones acerca de la aplicación los principios mencionados a dichos entes administrativos.

Para tales efectos, esta corporación hará una breve referencia a las funciones encargadas por la Constitución y la Ley a los ministerios, para referirse posteriormente y dentro de ese contexto a la potestad de regulación que les asiste dentro del régimen jurídico.

6. Potestad de reglamentación de los ministerios

Tal como lo establece el artículo 208 de la Carta Política, los ministros, junto con los jefes de departamentos administrativos, son los jefes de la Administración en su respectiva dependencia.

En concordancia con esta preceptiva, la Ley 489 de 1998, que regula aspectos vinculados con la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, ha dispuesto que los ministerios son organismos pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público (Art. 38 ibídem), que son los principales órganos de la Administración (Art. 39 ídem) y que, con los departamentos administrativos y las superintendencias, constituyen el Sector Central de la Administración Pública Nacional (ídem).

El fundamento constitucional de las competencias asignadas a los ministerios también se encuentra normado por el artículo 208 de la Carta. El canon prescribe que a los ministros les corresponde “formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”, todo ello bajo la dirección del Presidente de la República.

De igual forma, en acogimiento de los preceptos constitucionales, la Ley 489 de 1998 ha establecido que los ministerios son entidades cuyo destino es “la formulación y adopción de

las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen” (Art. 58. ibídem).

Ahora bien, entre las funciones concretas asignadas por la Ley a los ministerios, resaltan las contenidas en los numerales 2º, 3º y 6º del artículo 59 de la misma Ley, a saber:

“2. Preparar los proyectos de decretos y resoluciones ejecutivas que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y dar desarrollo a sus órdenes que se relacionen con tales atribuciones.

“3. Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.

“6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.

Del cuadro normativo precedente se deduce que la función de los ministerios en la estructura orgánica nacional es la de ser, bajo la dirección del presidente de la República, la máxima autoridad administrativa en el área correspondientemente asignada y que, en ejercicio de dicha función, los primeros pueden formular y adoptar políticas atinentes a su despacho, pero, además, ejecutar la Ley en el ámbito de su especialidad.

Ahora bien, dado que a los ministerios se les encargan las funciones preestablecidas puede decirse, en conexión con la potestad de reglamentación que les asiste, que éstos organismos tienen una competencia residual de regulación que debe ejercerse de manera subordinada a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, pero, tal como se dijo anteriormente, exclusivamente en el área correspondiente a su especialidad.

En estos términos la Corte expresó que:

“...de manera general, se pueda afirmar la existencia de ciertas competencias de regulación para órganos administrativos diferentes, y para el caso concreto, para los Ministros del Despacho. Pero tales competencias para la expedición de normas generales por los ministros sólo pueden ejercerse, frente a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, con criterio residual y subordinado. Sobre este particular, el Consejo de Estado al referirse a las

competencias de regulación de la Superintendencia Nacional de Salud expresó que:

“ ‘El Presidente de la República es, ciertamente, el titular constitucional de la potestad reglamentaria, pero ello no quiere decir que dentro de su ámbito de competencia y nivel de subordinación jerárquica y normativa, las demás autoridades administrativas no pueda adoptar medidas de carácter general a fin cumplir o hacer cumplir las disposiciones superiores relativas a los asuntos a su cargo, de donde, como titulares de autoridad administrativa, están investidas de las facultades o potestades propias de la administración, dentro de las cuales está justamente la reglamentaria. De allí que los actos administrativos generales pueden emanar de cualquier autoridad administrativa, en lo que concierna a los asuntos a su cargo’. 8

“(…)

“En ese contexto, es posible que la ley atribuya a los ministerios, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, la función de expedir normas de carácter general, sin que por ello se entienda disminuida la potestad reglamentaria del Presidente de la República. Ello no implica que en cada caso concreto sea el propio legislador el que determine el ámbito propio de la potestad reglamentaria frente a las competencias de regulación que puedan tener o que se les atribuyan a los Ministerios, por cuanto eso equivaldría a vaciar de contenido la Potestad Reglamentaria, la cual quedaría reducida al espacio de regulación que quede después de que por los Ministros se haya ejercido la función de regulación atribuida por la ley. Es claro que cuando el legislador atribuye una competencia de regulación a un ente administrativo, la misma debe ejercerse sin desconocer el espacio propio de la potestad reglamentaria. Así, cuando el legislador señala que corresponde a un determinado Ministerio expedir la regulación técnica o especializada de cierta materia, resulta evidente que tal regulación debe hacerse con sujeción a la ley y al reglamento que por virtud de la competencia general que le asigna la Constitución expida el Presidente de la República.

“Se tiene entonces que los Ministros pueden ejercer competencias de regulación de carácter netamente administrativo, dentro del ámbito de sus funciones y subordinadas, en todo caso, a los reglamentos que el Presidente de la República haya expedido para la cumplida ejecución de las leyes.

“Cuando de manera general la ley atribuye a un Ministerio funciones para expedir

reglamentos, debe entenderse, por una parte, que ellas constituyen simplemente una manera de atribuir competencia en razón de la materia. Esto es, para los efectos previstos en la ley, el Gobierno se conforma con la participación del Ministro al que se le ha atribuido la competencia. En segundo lugar, es claro que en la órbita propia de las funciones de cada Ministerio y con subordinación tanto a las directrices del Presidente como a los reglamentos que éste, en ejercicio de la Potestad Reglamentaria, haya expedido, pueden también los Ministros expedir reglamentos. Pero en ningún caso éstos pueden desplazar a la competencia reglamentaria del Presidente de la República, frente a la cual tienen un carácter residual y subordinado.

“Debe tenerse en cuenta que los Ministerios son órganos dependientes cuya competencias generales están previstas en la ley. La manera como están regulados en la Constitución claramente indica su subordinación al Presidente de la República, de tal modo que no tienen competencias autónomas. Todas las que se les atribuyan deben ejercerlas bajo la dirección del Presidente de la República.

“En los anteriores términos, no resulta inconstitucional que una ley atribuya, de manera directa, a los Ministros del Despacho, competencias para expedir normas de carácter general sobre las materias en ella contenidas, cuando tales normas correspondan a regulaciones de carácter técnico u operativo, dentro de la orbita competencial del respectivo Ministerio, por cuanto, en ese caso, la competencia de regulación tiene el carácter de residual y subordinada respecto de aquella que le corresponde al Presidente de la Republica en ejercicio de la potestad reglamentaria.” (Sentencia C-085 de 2001) (Subrayas fuera del original)

En relación con la norma demandada, de lo dicho hasta ahora podría deducirse que el Ministerio de Justicia y del Derecho tiene la facultad de establecer instrucciones acerca de la forma en que conciliadores y centros de conciliación deben ejercer sus funciones, pues dicha regulación correspondería al ejercicio de la potestad de regulación que le asigna la Constitución en el área de su especialidad, que es la administración de justicia.

No obstante, las siguientes apreciaciones permiten acercarse al tema desde otra perspectiva.

7. Potestad de regulación de entes autónomos.

Pese a todo lo que se ha dicho en relación con la potestad reglamentaria del presidente de la República y de la facultad regulativa residual de los organismos administrativos -en especial de los ministerios- es imprescindible resaltar que la Constitución de 1991 también estableció un régimen de excepción que otorga a ciertos organismos, ajenos a la Rama Ejecutiva, una potestad normativa exclusiva y excluyente.

Así entonces, por virtud de esta reserva constitucional, los organismos a los cuales se adscribe dicha potestad tienen la facultad exclusiva de establecer la regulación del área normativa específicamente asignada por la Carta. La Corte Constitucional 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.”⁹

De conformidad con la enumeración hecha por la Corte Constitucional en la Sentencia C-805 de 2001, las competencias de regulación exclusivas asignadas por la Carta son: “...el Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con el artículo 265 de la Constitución, tiene, de conformidad con la ley, entre sus atribuciones especiales, la de ‘reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado.’ El Contralor General de la República, por su parte, tiene entre sus atribuciones, de acuerdo con el artículo 268 de la Constitución, las de ‘Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.’ (Numeral 1º) y ‘Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.’ (Numeral 12). Al Contador General, funcionario de la Rama Ejecutiva, corresponde, a su vez, de acuerdo con el artículo 354 de la Constitución, ‘... determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley.’ Del mismo modo, la Junta Directiva del Banco de la República ejerce las competencias de regulación que le corresponden de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 371 y 372 de la Constitución”.¹⁰

En el mencionado fallo la Corte hizo referencia explícita al Consejo Superior de la Judicatura advirtiendo que dicho organismo también cuenta con una potestad de regulación autónomamente conferida por la Carta (Art. 257 C.P.), que lo faculta para “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 adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.”

Así pues, como se evidencia de la redacción de la norma, 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.

En el mismo sentido, el artículo 79-3 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia advierte que es función del Consejo de la Judicatura “[d]ictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de Justicia.”, norma cuya constitucionalidad fue avalada por la Corte en la Sentencia C-037 de 1996, que adoptó los argumentos esbozados por la misma en la Sentencia C-265 de 1993.

Puede advertirse finalmente que pese a la existencia de un régimen general que confiere al presidente de la República la facultad reglamentaria de la Ley y a los ministerios, una facultad residual de los que los habilita para incluir regulaciones de segundo orden en los ámbitos propios de su especialidad, en el campo de la administración de justicia, tanto en los trámites judiciales como en los administrativos que se desarrollen en los despachos judiciales, el organismo que tiene esa reserva exclusiva es el Consejo Superior de la Judicatura.

8. Inexequibilidad de algunos apartes de la expresión acusada

La norma impugnada dispone que el Ministerio de Justicia y del Derecho, en ejercicio de sus funciones de control, inspección y vigilancia de los conciliadores y los centros de conciliación, tendrá la facultad de “instruir sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulen su actividad” y la de “fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación.

Antes de proseguir es indispensable resaltar que esta Corporación interpreta el término “instruir” como referido a la potestad con que cuenta el Ministerio de Justicia y del Derecho

para expedir reglamentaciones generales -en ejercicio de sus funciones como ente de control y vigilancia- relativas a la manera en que los conciliadores y los centros de conciliación deben cumplir sus funciones. Así entonces, de acuerdo con la norma, las instrucciones del Ministerio de Justicia y del Derecho tendrían que ser tenidas por reglamentaciones generales aplicables a todos los conciliadores y centros de conciliación.

Hecha la anterior claridad y haciendo alusión a los argumentos expuestos en la providencia, esta Sala encuentra que las facultades conferidas por la disposición impugnada al Ministerio de Justicia y del Derecho rebasan el ámbito de competencia que le reconoce la Constitución Política, por lo menos en lo que a los conciliadores se refiere.

En efecto, si se repara en la redacción de la disposición acusada se verá cómo la reglamentación a que está llamado el Ministerio de Justicia y del Derecho incumbe aspectos que tienen que ver con el ejercicio de la función conciliadora, la cual, por aplicación del artículo 116 de la Constitución Política, constituye función jurisdiccional.

La norma constitucional prescribe que los particulares pueden ser investidos - aunque transitoriamente- de la función de administrar justicia en calidad de conciliadores¹¹. De allí se sigue que cualquier reglamentación que tienda a instruir sobre la forma en que habrán de ejercer su actividad, es una reglamentación que afecta el funcionamiento de la administración de justicia y, por tanto, que debe reservarse al Consejo Superior de la Judicatura como entidad encargada por la Constitución de hacerlo.

Cuando la disposición acusada advierte que el Ministerio de Justicia y del Derecho, en ejercicio de sus funciones de control y vigilancia, puede instruir a los conciliadores acerca de la forma en que éstos deben administrar justicia, no sólo invade la órbita exclusiva de reglamentación que le confiere la Constitución Política al Consejo Superior de la Judicatura (Art. 257-3), sino que también propicia la intromisión de la Rama Ejecutiva en labores propias de la Judicial, la cual tiene garantizada, por vía constitucional, la independencia de sus decisiones y la autonomía de su funcionamiento (Art. 228 C.P.).

En estas condiciones, la norma también resulta inexecutable por violación del artículo 113 de la Constitución Política, el cual dispone la separación de funciones de los órganos del Estado, pues a pesar de que la propia norma consagra la colaboración armónica de los mismos es evidente que el legislador no puede conferir a un organismo funciones que la Constitución le

ha otorgado a otro. De los considerandos generales de esta Sentencia quedó claro que el Ministerio de Justicia sí cuenta con facultad regulativa relacionada con aspectos propios de su cartera, pero que en materia de administración de Justicia esta potestad se reserva al Consejo Superior de la Judicatura.

Por las anteriores razones, esta Corte decidirá retirar del ordenamiento jurídico las siguientes expresiones del artículo 18 de la Ley 640 de 2001: “los conciliadores con excepción de los jueces y sobre” y “Para ello podrá instruir sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulen su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación”.

Ahora bien, la razón por la cual la Corte no declara la inexecutable total del artículo 18 de la Ley 640 reside en que algunas expresiones de la norma sí se acoplan a los requerimientos constitucionales.

Ello es así porque, en primer lugar, las facultades de control, inspección y vigilancia conferidas al Ministerio de Justicia y del Derecho respecto de los centros de conciliación -no de los conciliadores- no son atribuciones de regulación o de reglamentación, como sí lo son las que se reservan por la Constitución al Consejo Superior de la Judicatura. Así que por este aspecto la norma no invade las competencias del Consejo en materia de Administración de Justicia.

De otro lado, dicho encargo tampoco atenta contra la autonomía e independencia de la función jurisdiccional, ya que el control y vigilancia sobre el funcionamiento de los centros de conciliación no tiene injerencia sobre la actividad conciliatoria, es decir, sobre el desenvolvimiento de las audiencias y la forma en que los conciliadores ejercen su función de administración de justicia.

La potestad de control, inspección y vigilancia que el Ministerio de Justicia y del Derecho ejercen tiene más que ver con los trámites burocráticos que enmarcan y promueven la función de los conciliadores. Así, por ejemplo, para ilustrar el campo de acción en el que dichas funciones se desarrollan, puede citarse el artículo 93 de la Ley 446 de 1998 que prescribe cómo los centros de conciliación están semestralmente obligados a remitir “un índice de las actas de conciliación y de las constancias de las conciliaciones no realizadas a la Dirección General de prevención y conciliación del Ministerio de Justicia y del Derecho” por lo

cual, “la Dirección General de Prevención y Conciliación del Ministerio de Justicia y del Derecho, tendrá funciones de control, inspección y vigilancia para velar por el cumplimiento de las obligaciones previstas en el presente artículo.”; norma cuyo equivalente es el artículo 13 de la Ley 640 de 2001 que en su numeral 5º dispone:

Artículo 13. Obligaciones de los centros de conciliación. Los centros de conciliación deberán cumplir las siguientes obligaciones

5. Remitir al Ministerio de Justicia y del Derecho, en los meses de enero y julio, una relación del número de solicitudes radicadas, de las materias objeto de las controversias, del número de acuerdos conciliatorios y del número de audiencias realizadas en cada periodo. Igualmente, será obligación de los centros proporcionar toda la información adicional que el Ministerio de Justicia y del Derecho le solicite en cualquier momento.

No sobra resaltar sobre este punto que como el Ministerio de Justicia y del Derecho no tiene facultad de regulación en esta materia, el control que haga sobre el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por los centros de conciliación debe restringirse a obligaciones impuestas por la Ley a dichos centros, y no respecto de obligaciones que el organismo autónomamente pudiera gravar. Así las cosas, esta Corte entiende necesario condicionar la exequibilidad de la palabra “control” en el sentido de que éste sólo se circunscribe a las obligaciones y sanciones impuestas por la Ley.

Finalmente, en ejercicio de dichas atribuciones, el Ministerio de Justicia y del Derecho adquiere la potestad correlativa de sancionar el incumplimiento de las obligaciones que la ley ha impuesto sobre los centros de conciliación. Es esa la razón por la cual tampoco resulta inexecutable el último aparte del artículo 18 de la Ley 640 de 2001, pues al consagrar la norma que dicho organismo puede imponer las sanciones a que se refiere el artículo 94 de la Ley 446 de 1998, simplemente está reconociendo la potestad implícita al ejercicio del control, inspección y vigilancia de los centros.

Por las razones anteriores, la Corte decidirá conservar en el texto de la norma las siguientes expresiones: “Control, inspección y vigilancia. El Ministerio de Justicia y del Derecho tendrá funciones de control, inspección y vigilancia sobre”, “los centros de conciliación y/o arbitraje.”, “control”(sometida al condicionamiento previsto) y “el Ministerio de Justicia y del Derecho podrá imponer las sanciones a que se refiere el artículo 94 de la Ley 446 de 1998”.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E

SEGUNDO- INEXEQUIBLE las siguientes expresiones del artículo 18 de la Ley 640 de 2001 “los conciliadores con excepción de los jueces y sobre”. Así mismo, se declara INEXEQUIBLE la siguiente expresión “Para ello podrá instruir sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulen su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación”.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Cfr. Entre otras las C-221/97 (MP Alejandro Martínez Caballero); C-320/97 (MP Alejandro Martínez Caballero).

2 Sentencia C-564 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo

3Cfr., entre otras, las sentencias C-290 de 1997, C-136 de 1999, C-372 de 1999 y C-509 de 1999.

4 Sentencia C-228 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, recogida en la Sentencia C-350 de 1997

5 Sentencia C-805 de 2001 M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil

6 ídem

8 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa. Bogotá D.C., 24 de agosto de 2000. Radicación número 6096.

9 Sentencia C-805 de 2001 M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil

10 Ídem

11 La Corte Constitucional dijo al respecto: “En primer lugar, la conciliación es un mecanismo de acceso a la administración de justicia. No sólo por las razones mencionadas cuando se aludió a las “olas” del movimiento de reformas sobre acceso a la justicia, sino al propio tenor de lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política, según el cual, los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia.” (Sentencia C-1195 de 2001. MM.PP DD. Manuel José Cepeda Espinoza y Marco Gerardo Monroy Cabra)