Función Pública

Sentencia 619 de 2012 Corte Constitucional

SENTENCIA C-619/12

PODER PREFERENTE DE LA SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Inconstitucional por considerar que compromete de manera grave el derecho al debido proceso desde la óptica de los principios de juez natural y doble instancia

RESERVA DE LEY-Pluralidad de significados o acepciones/RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Alcance/RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Justificación/LEY ESTATUTARIA-No exclusión automática de temas regulados del ámbito de la legislación ordinaria/LEY ESTATUTARIA-Materia ordinaria no se sustrae al ámbito de competencia del legislador ordinario/CONGELACIÓN DE RANGO EN LEY ESTATUTARIA-Alcance

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA-Jurisprudencia constitucional

RESERVA DE LEY EN MATERIA DE COMPETENCIAS JUDICIALES-Jurisprudencia constitucional/RESERVA DE LEY EN ASUNTOS DE NATURALEZA JUDICIAL-Alcance

RESERVA DE LEY EN MATERIA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA-Contenido y alcance/RESERVA DE LEY EN MATERIA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA-Conexidad con el debido proceso y los principios de juez natural y doble instancia

NORMA SOBRE PODER PREFERENTE DE LA SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-No es comparable con el poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación, ni con el control fiscal excepcional que puede ejercer la Contraloría General sobre las entidades territoriales/NORMA SOBRE PODER PREFERENTE DE LA SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Vulneración de la cláusula de reserva general de ley

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

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Facultad de cambio de radicación de procesos cuando ejerce el poder disciplinario preferente, deviene como inconstitucional en la medida en que no ofrece ningún parámetro mínimo de racionalidad

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Creación de salas de decisión a través del reglamento interno desconoce el principio de legalidad/SALAS DE DECISION DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Regulación debe ser definida en sus elementos centrales directamente por el Congreso de la República

Referencia: expediente D-8906

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 42 de la Ley 1474 de 2011, *"por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los*

mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., ocho (8) de agosto de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Raúl de Jesús Lugo Hernández demanda el artículo 42 de la Ley 1474 de 2011, *"por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública"*.

El magistrado sustanciador admitió la demanda mediante Auto del 2 de febrero de 2012, dispuso su fijación en lista y simultáneamente corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro de Justicia, al Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, al Presidente de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y a los presidentes de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura; e invitó al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas, a la Corporación Excelencia en la Justicia, a la Corporación de Jueces y Magistrados de Colombia, a la Asociación Nacional de Empleados de la Rama Judicial, al Colegio de Abogados de Colombia y al Colegio de Jueces y Fiscales de Bogotá, así como a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, de los Andes, del Rosario, del Magdalena y del Norte, para que intervinieran impugnando o defendiendo la norma acusada.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma impugnada acusada, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial 48.128 del 12 de julio de 2011:

"LEY 1474 DE 2011

Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 42. PODER PREFERENTE DE LA SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura a solicitud de parte u oficiosamente ejercerá el poder preferente jurisdiccional disciplinario, en relación con los procesos que son competencia de sus seccionales, respetando el debido proceso y la doble instancia; igualmente podrá disponer el cambio de radicación de los mismos, en cualquier etapa.

Para el cumplimiento de estas funciones y las de su competencia creará por medio de su reglamento interno las salas de decisión pertinentes".

III. LA DEMANDA

En concepto del ciudadano Raúl de Jesús Lugo Hernández, la norma impugnada vulnera los artículos 13, 29, 150-23, 152 (literal b) y 256-3 de la Constitución, para lo cual propone varios cargos.

(i) Invoca la violación del principio de reserva de ley estatutaria. Sostiene que la decisión de otorgar facultades a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para que a través de sus reglamentos cree *"las salas de decisión pertinentes"*, desconoce que los asuntos propios de la administración de justicia deben ser regulados por una ley estatutaria (CP. art. 152, literal b). En tal sentido explica que determinar la estructura de las altas corporaciones, el número de integrantes, así como las salas de decisión y subsecciones, son elementos que el Constituyente asignó al Congreso para que fueran regulados a través de una ley estatutaria, como claramente lo precisó la Corte Constitucional en las sentencias C-037 de 1996 y C-713 de 2008.

(ii) Considera afectada la cláusula de reserva de ley prevista en el artículo 150-23 de la Carta, por cuanto el ejercicio de funciones públicas debe ser regulado directamente por el Legislador. Apoyado en las sentencias C-209 de 1993 y C-111 de 2000, aclara que la asignación de una competencia a una autoridad judicial supone la definición de una función pública y por lo tanto no puede deferirse a un reglamento como el que expida el Consejo Superior de la Judicatura.

(iii) Alega el desconocimiento del derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 29 de la Constitución. Según su criterio, la norma impugnada, al contemplar el poder disciplinario preferente y autorizar el cambio de radicación de procesos, vulnera los principios de legalidad y *perpetuatio jurisdictionis*, en tanto no fija criterios de asignación de competencias (factor subjetivo, objetivo, funcional, territorial, de conexidad, etc.), sino que por el contrario deja en manos de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura la potestad de modificar o cambiar discrecional o arbitrariamente la competencia del funcionario que venía conociendo de un proceso.

Asimismo, reprocha la violación del principio de *juez natural*, según el cual los procesos sancionatorios administrativos o judiciales deben adelantarse por el juez o funcionario que previamente ha definido la Constitución o la ley. Asimismo, asegura que aún cuando la norma prescribe la garantía de la doble instancia, ello no se logra desde el punto de vista material porque no hay un verdadero superior jerárquico que goce de la independencia y autonomía necesaria para decidir en calidad de superior funcional.

Concordante con lo anterior, el demandante aduce la violación del derecho a la igualdad reconocido en el artículo 13 de la Constitución. Según sus palabras, al otorgar poder preferente a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, sobre las Sala Seccionales Disciplinarias, *"sin criterios expresos, claros, justificados y razonables previamente determinados en la ley, se generan situaciones discriminatorias en relación con los funcionarios judiciales que estén siendo investigados, porque sobre conductas o hechos similares que sean materia de investigación (...) van a coexistir dos funcionarios competentes, los Magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior cuando*

ejerzan poder disciplinario preferente y los Magistrados de las Salas Seccionales que habitualmente tienen atribuida la competencia".

III. INTERVENCIONES

1.- Ministerio de Justicia y del Derecho

La ciudadana Gloria Inés Córdoba Rocha, actuando en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, solicita a la Corte declarar exequible la expresión demandada.

Comienza por explicar que en los antecedentes legislativos de la reforma se insistió en la necesidad de adoptar medidas para luchar contra la corrupción, destacándose que en muchos casos el inicio de las actuaciones disciplinarias no es coetáneo con la comisión de los hechos respectivos, dada la dilación existente a nivel territorial y municipal para dar traslado a los órganos de control. Seguidamente indica que una de esas medidas fue el reconocimiento del poder disciplinario preferente por parte del Consejo Superior de la Judicatura.

Procede luego a conceptualizar el alcance de la cláusula de reserva de ley estatutaria, para señalar que la materia regulada por la Ley 1474 de 2011 no está sometida dicha reserva, porque si bien el contenido normativo de sus disposiciones guarda relación con los derechos fundamentales y hace alusión a aspectos propios de la administración de justicia*, "en general se trata de normas procesales por medio de las cuales se establecen las reglas de procedimiento disciplinario a las cuales se someten las actuaciones judiciales adelantadas en relación con los procesos que son competencia de las seccionales de la judicatura".* En esa medida, afirma, no son disposiciones encaminadas a modificar en lo esencial y básico la estructura de la administración de justicia ni la organización de la rama judicial.

De otra parte, desestima la violación del debido proceso, para lo cual sostiene lo siguiente: *"Es un purismo jurídico, no compartimos la teoría de que, en las demandas por razones de forma en el procedimiento o en la producción legislativa propiamente dicha, se invoque como norma violada el artículo 29 de la Constitución Política, en el entendido de que el debido proceso y las normas de reconocimiento para el control de constitucionalidad de la producción normativa se encuentran en el capítulo 3 –de las leyes- (artículos 150 a 170) de la Constitución Política y en la Ley 5 de 1992".*

Por último, sugiere que el cargo por desconocimiento del derecho a la igualdad no fue presentado en debida forma, para lo cual se limita a transcribir algunos apartes de jurisprudencia constitucional.

2.- Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura

El presidente de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Angelino Lizcano Rivera, solicita a la Corte declarar exequible la norma acusada.

En su sentir, los cargos de inconstitucionalidad formulados por el demandante no deben prosperar por cuanto el poder disciplinario preferente es una herramienta para la lucha contra la corrupción de cara al cumplimiento de los fines del Estado.

Aclara que la esencia de las funciones jurisdiccionales disciplinarias atribuidas a esa corporación sustrae a los funcionarios judiciales, abogados en ejercicio de su profesión y auxiliares de la administración de justicia, de instancias de control ajenas a la rama judicial, con el propósito de reafirmar el carácter independiente y autónomo del poder público, sin perjuicio del deber de colaboración armónica.

Recuerda que según el artículo 256 de la Carta Política, corresponde al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales ejercer sus atribuciones, *"según sea el caso y de acuerdo con la ley (…)"*. De manera que al ser precisamente una ley la que le asigna la función disciplinaria preferente, dicha potestad se ajusta al ordenamiento superior y es expresión de lo previsto en el numeral 3º del precitado artículo,

relativo al examen de la conducta de los abogados y funcionarios de la rama judicial.

Explica que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria adoptó el Acuerdo 075 de 2011, fijando los criterios para el ejercicio del poder preferente, atendiendo las directrices trazadas por la jurisprudencia constitucional; organizó salas duales de decisión y la sala de segunda instancia para el efectivo reparto de los asuntos disciplinarios de su competencia.

Advierte que el demandante ha hecho una errada y restrictiva interpretación sobre las atribuciones otorgadas y la cláusula de reserva de ley estatutaria, por cuanto la competencia asignada por el Legislador no está prevista para crear nuevos cargos o competencias judiciales, sino simplemente con miras a reorganizar la administración de justicia disciplinaria, asegurando la observancia del debido proceso y del principio de doble instancia. Se trata, continúa el interviniente, de una organización *"meramente logística para el reparto de procesos con fines de garantía de derechos fundamentales y no como reforma estructural básica sustancial".*

A su parecer, el poder preferente disciplinario ahora cuestionado no es más que, *"guardando las proporciones",* la competencia prevalente dada en su momento a la Contraloría General de la República para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal, aún cuando este concepto no ha sido completamente desarrollado en el ordenamiento jurídico.

En cuanto al principio de doble instancia, argumenta que el demandante desconoce la potestad reglamentaria del Consejo Superior de la Judicatura, ejercida mediante el Acuerdo 075 de 2011, donde se señala expresamente que la segunda instancia estará integrada por los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria que no hubieren integrado la respectiva Sala Dual de Decisión en primera instancia (art. 2, literal c).

Asimismo, sostiene que como la competencia del Consejo Superior de la Judicatura es a nivel nacional, *"es claro que ésta es el juez natural competente para la investigación y juzgamiento de los funcionarios judiciales, abogados y auxiliares de la justicia en todo el territorio nacional".*

De otra parte, el interviniente se refiere al *"cambio de radicación de los procesos"*, como facultad otorgada por el artículo 42 de la Ley 1474 de 2011 a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Indica que no es una figura nueva en el procedimiento disciplinario, toda vez que ha sido prevista en el artículo 46 de la Ley 906 de 2004 y el artículo 85 de la Ley 600 de 2000, los cuales se aplicaban por remisión expresa del artículo 21 de la Ley 734 de 2002 y el artículo 16 de la Ley 1123 de 2007.

Pone de presente que la norma en cuestión estuvo inspirada en la dilación existente a nivel territorial y/o municipal en algunas actuaciones disciplinarias, según fue expresamente reconocido en la ponencia para primer debate en el Congreso de la República.

Finalmente, en cuanto a la presunta violación del derecho a la igualdad, argumenta que el accionante parte de intuir situaciones hipotéticas de factores de presión exógenos no comprobables en la regulación que la norma posee, por lo que el cargo debe ser desestimado.

3.- Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura

La interviniente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura –coordinación de asuntos internacionales y asesoría jurídica de la rama judicial- considera que la norma acusada desconoce la cláusula de reserva de ley estatutaria. Según sus palabras, *"en términos generales sí se está violentando lo señalado en la Constitución Política, cuando regula en los artículos 254 a 257 la estructura orgánica y funcional del Consejo Superior de la Judicatura, en lo referente a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, por cuanto se le concede una facultad que no fue señalada en la Ley 270 de 1996".*

Al respecto advierte que mientras el artículo 85 (numeral 9º) de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996) atribuye a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la facultad de determinar la estructura y planta de personal de las corporaciones y juzgados, la misma ley no otorgó dicha potestad a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior, sin que pueda modificarse su

estructura mediante el reglamento interno de la Sala.

4.- Corporación de Jueces y Magistrados

La presidente de la Corporación de Jueces y Magistrados, María del Pilar Arango Hernández, solicita a la Corte declarar inexequible la norma impugnada.

En su sentir, la Constitución Política previó un solo poder preferente, de modo que no es válido extender dicho poder a otra autoridad pública. Según sus palabras, *"resulta impropio y contrario a los postulados del Estado Social de Derecho que una ley ordinaria atribuya potestades excepcionales que la Carta Política no previó",* por cuanto, *"conforme a nuestro diseño constitucional la ley no puede modificar, reformar, adicionar o derogar disposiciones de la Carta Política".*

Destaca que el Legislador ordinario carecía de competencia para modificar la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. Además, considera que *"al eliminar en la práctica una de las instancias"*, la norma impugnada *"atenta contra los derechos a la segunda instancia y al debido proceso".*

5.- Intervención ciudadana

El ciudadano Luis Ramón Silva Gutiérrez interviene en defensa de la norma acusada, para lo cual presenta argumentos similares a los expuestos por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Encuentra que la facultad otorgada por el artículo 42 de la Ley 1474 de 2011, *"encaja perfectamente dentro del mandato constitucional de la existencia del juez natural, lo que despeja cualquier posibilidad de que coexistan dos jueces naturales"* y añade que la norma guarda relación directa con el querer del Constituyente de 1991.

(SIC)V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto 5350, radicado el 26 de marzo de 2012, solicita a la Corte declarar exequible el artículo 42 de la Ley 1474 de 2011, por los cargos analizados.

Comienza por recordar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la reserva de ley estatutaria tiene carácter restrictivo, de manera que en el ámbito de la administración de justicia se refiere exclusivamente a la estructura orgánica esencial de esa función pública, así como a los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los conflictos y asuntos que le son sometidos.

Sin embargo, estima que la norma parcialmente acusada no hace parte del núcleo esencial de la administración de justicia y por lo tanto no estaba sometida a reserva de ley estatutaria, por cuanto *"corresponde a una norma meramente procedimental en el ejercicio de la función disciplinaria que la Constitución Política le ha conferido a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura".*

Señala que tampoco se vulnera el artículo 150-23 de la Carta, porque en todo caso el Legislador estableció el deber de respetar el debido proceso y el principio de doble instancia en el ejercicio de la potestad disciplinaria preferente o el cambio de radicación en cualquier etapa.

Explica que la autorización a la Sala Disciplinaria para que mediante reglamento interno cree las salas de decisión necesarias está en consonancia con lo previsto en el artículo 257-3 Superior, según el cual el Consejo Superior de la Judicatura dictar los reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

En cuanto al principio de doble instancia, sostiene que el Legislador puede adoptar una regulación *"sin que haya lugar a consagrar la clásica concepción en la que el superior revisa la decisión del inferior",* permitiendo en su lugar que otra sala de la misma corporación revise la decisión adoptada, porque ante todo, lo que se persigue es *"que el fallo sea examinado por otro funcionario con el fin de que haya una nueva deliberación con propósito de corrección".*

Tampoco advierte menoscabo del principio de juez natural, porque la propia Constitución en su artículo 256-3 autorizó al Legislador a fijar las reglas de competencia en la materia.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1.- Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución, la Corte es competente para conocer el asunto de la referencia ya que se trata de una demanda interpuesta contra una ley de la República, en este caso la Ley 1474 de 2011, *"por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".*

2.- Problema jurídico

2.1.- El demandante cuestiona la facultad otorgada al Consejo Superior de la Judicatura para ejercer el poder disciplinario preferente en los asuntos de competencia de los consejos seccionales, disponer el cambio de radicación de esos procesos y crear las salas de decisión pertinentes. Plantea los siguientes cargos de inconstitucionalidad:

En primer lugar, sostiene que la estructura de las altas corporaciones y en concreto la creación de salas de decisión es un elemento relativo a la estructura de la administración de justicia, que por lo tanto debe ser regulado a través de una ley estatutaria (art. 152, literal b, CP) y no de una ley ordinaria como la que se impugna parcialmente.

En segundo lugar, considera vulnerada la cláusula de reserva de ley (art. 150-23 CP), porque el Congreso ha debido fijar directa y claramente las condiciones bajo las cuales el Consejo Superior de la Judicatura puede ejercer el poder disciplinario preferente o disponer el cambio de radicación de procesos, y no delegar esa función, sin más, al reglamento interno de la Corporación.

En tercer lugar, reclama el menoscabo de los derechos a la igualdad y al debido proceso (art. 13 y 29 superiores), desde la perspectiva de los principios de legalidad, juez natural y doble instancia. Advierte que la norma no fija criterios de asignación de competencias (factor subjetivo, objetivo, funcional, territorial, de conexidad, etc.), permitiendo que el Consejo Superior de la Judicatura modifique discrecional o arbitrariamente la competencia en materia jurisdiccional disciplinaria, sin que exista un verdadero superior jerárquico que goce de la autonomía e independencia para decidir en segunda instancia en su calidad de superior funcional.

2.2.- La posición del demandante es apoyada por algunos intervinientes. Otros, por el contrario, defienden la constitucionalidad de la norma acusada. En su concepto, no desconoce la reserva de ley estatutaria porque no regula aspectos estructurales de la administración de justicia; tampoco vulnera el principio de legalidad porque las competencias asignadas al Consejo Superior de la Judicatura emanan precisamente de una norma con fuerza de ley y están dirigidas al cumplimiento de sus atribuciones constitucionales (art. 256-3 CP); la propia norma exige el respeto del debido proceso y de la doble instancia y no desconoce el juez natural porque el Consejo Superior de la Judicatura es competente para el juzgamiento disciplinario de funcionarios, abogados y auxiliares de la justicia en todo el territorio nacional. Así mismo, ponen de presente que el Acuerdo 075 de 2011 fija parámetros para el ejercicio del poder disciplinario preferente dentro del marco fijado por el Legislador.

2.3.- De acuerdo con lo anterior, corresponde a la Corte determinar si la competencia otorgada en una ley ordinaria al Consejo Superior de la Judicatura para ejercer el poder disciplinario preferente en los asuntos de competencia de los consejos seccionales (a solicitud de parte u oficiosamente), disponiendo el cambio de radicación de esos procesos (en cualquier etapa) y creando las salas de decisión respectivas (a través del reglamento interno de la respectiva corporación), en los términos previstos en el artículo 42 de la ley 1474 de 2011, desconoce las cláusulas de reserva de ley y de reserva de ley estatutaria, así como el debido proceso e igualdad desde la perspectiva de los principios de juez natural y doble instancia.

2.4.- Para dar respuesta a la problemática planteada la Corte se referirá (i) al alcance de la cláusula de reserva de ley y de reserva de ley estatutaria; (ii) seguidamente analizará lo concerniente a la reserva de ley estatutaria en la administración de justicia; (iii) luego estudiará la cláusula general de ley y su alcance en asuntos de naturaleza judicial, así como (iv) su relación con los principios de doble instancia y juez natural; por último, (v) examinará la constitucionalidad de la norma objeto de control.

3.- La cláusula de reserva de ley y de reserva de ley estatutaria

3.1.- Una de las manifestaciones de los principios democrático y de separación de poderes es la cláusula de reserva de ley[1]. En virtud del principio democrático se busca que las normas que rigen la vida en sociedad reflejen mínimos de legitimidad al concebirse como expresión de la soberanía popular, del pluralismo y resultado del procedimiento deliberativo que se supone subyace en el proceso de formación de las leyes[2.] Por su parte, con la separación de poderes se pretende asegurar un reparto en el ejercicio del poder normativo, de manera que "*el Legislador no puede dejar de adoptar las decisiones básicas que el Constituyente le ha confiado, ni el instrumento a través del cual se reglamenta puede adoptar las decisiones que sean propias del ámbito del Legislador"*[3]. 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"[4].

Exige, entonces, que la regulación de ciertas materias solo pueda adelantarse mediante ley, o cuando menos se cimiente en ella. En algunos casos bajo el concepto de ley en sentido formal, es decir, emanada directamente del Congreso de la República, con sujeción a las reglas de procedimiento para su elaboración -estricta reserva legal-; y en otros bajo la noción de ley en sentido material, admitiendo la intervención del Gobierno como excepcionalmente facultado para dictar normas con fuerza de ley[5]. Sin embargo, lo que de ninguna manera se autoriza es que el Legislador –ordinario o extraordinario- se despoje de las funciones constitucionalmente atribuidas 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"[6]. (Resaltado fuera de texto)

3.2.- Adicionalmente, el Constituyente previó que los asuntos particularmente sensibles para la sociedad no solo fueran enmarcados dentro del concepto genérico de *"reserva de ley"*, sino que exigió que su regulación se hiciera mediante un tipo cualificado de norma: las leyes estatutarias (art. 152 CP[7]). Esta categoría corresponde a normas con un procedimiento complejo de aprobación, que además de ser indelegable al legislador extraordinario comprende el trámite en una sola legislatura, requiere mayorías absolutas para su expedición, y comprende el control de constitucionalidad previo, automático, definitivo e integral (art. 153 CP[8]).

En numerosas oportunidades la Corte ha indicado que la existencia de leyes estatutarias se justifica, entre otras razones, (i) porque debido a la importancia de las materias reguladas es necesario contar con un mayor consenso ideológico para su aprobación –mayorías absolutas-, de modo que las minorías políticas tengan mejores posibilidades de incidir en su configuración; (ii) porque por su naturaleza es deseable una vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico que ofrezca más altos niveles de seguridad jurídica; y (iii) porque dada su trascendencia institucional, el control previo y automático de constitucionalidad asegura que los temas claves para la democracia se revistan de mayores cautelas antes de su entrada en vigencia[9].

3.3.- Sin embargo, con miras a evitar que la actividad del Congreso se vea afectada en su condición de legislador ordinario y terminen vaciándose las competencias generales asignadas (art. 150-1 CP), la jurisprudencia ha sido constante en reconocer que la cláusula de reserva de ley estatutaria debe interpretarse en forma restrictiva. En otras palabras, no cualquier regulación que se ocupe de las materias contempladas en el artículo 152 constitucional requiere trámite estatutario, *"porque dicha interpretación conduciría a un vaciamiento de las competencias de legislador ordinario y a que se produzca el fenómeno que ha sido denominado en el derecho comparado como la 'congelación del rango'."*[10]

Asimismo, la Corte ha precisado que no toda regulación que esté en una ley estatutaria queda automáticamente excluida del ámbito del legislador ordinario, sino que los asuntos que por su naturaleza no están sujetos a dicha reserva bien pueden ser modificados por una ley ordinaria[11]. Por ejemplo, en la Sentencia C-307 de 2004 sostuvo al respecto lo siguiente:

"En estas condiciones, para preservar la separación de materias entre aquello que, en el caso concreto, es propio de ley estatutaria y lo que es susceptible de regulación mediante ley ordinaria, y evitar que se materialice lo que en el derecho comparado la doctrina ha denominado *"congelación de rango"*[12], es necesario, entonces, que en la instancia de control previo de constitucionalidad se fijen las pautas para establecer cuales son los contenidos de ley estatutaria, que definirán hacia el futuro el ámbito de esa reserva especial, de manera que sólo puedan ser modificados mediante otra ley de la misma naturaleza, y cuales contenidos son de ley ordinaria y no estarán sujetos a requisitos especiales para su modificación.

Para ese efecto puede la Corte, o identificar las normas que escapan al ámbito de la reserva especial, o señalar las pautas que permitan establecerlo así cuando a ello haya lugar".

Teniendo en cuenta que en esta ocasión se han formulado cargos por violación de la cláusula de reserva de ley y de reserva de ley estatutaria en un asunto que versa sobre el ejercicio de competencias jurisdiccionales disciplinarias, la Sala considera necesario referirse a ellas en el ámbito de la administración de justicia.

4.- Reserva de ley estatutaria en la administración de justicia

4.1.- De acuerdo con el artículo 152 superior (literal b), los asuntos que versan sobre la *"administración de justicia"* están sujetos al trámite y aprobación propio de las leyes estatutarias[13]. Como es obvio, ello no significa que toda norma con cierto grado de relación con la administración de justicia deba ser expedida a través de una ley estatutaria, sino que en algunos casos opera solamente la reserva de ley[14]. Una lectura en otro sentido despojaría al legislador ordinario de la cláusula general de competencia y de sus atribuciones constitucionales, llegando al *"absurdo de someter cualquier modificación o reforma de códigos o leyes ordinarias referentes a la administración de justicia al rigor del trámite propio de las leyes estatutarias, con lo cual se vaciaría de contenido la facultad propia del legislador de expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones (CP. art. 150-2), afectando gravemente la función legislativa y, en consecuencia la eficacia y eficiencia de la administración de justicia"*[15].

Es por lo anterior que en sus fallos en la materia la Corte ha sido enfática en advertir que *"debe darse un sentido restrictivo a la reserva estatutaria en el campo de la administración de justicia, por lo cual ella se refiere a los elementos estructurales esenciales de la función pública de justicia, esto es, a la determinación de los principios que informan la administración de justicia, así como los órganos encargados de ejercerla y sus competencias generales"*[16].

En la misma dirección, cuando se evaluó la constitucionalidad del primer proyecto de ley estatutaria de administración de justicia –la actual ley 270 de 1996-, la Corte dejó en claro que *"no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la administración de justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria"*[17]. Por el contrario, añadió, esta *"debe ocuparse esencialmente sobre la estructura general de la administración de justicia y sobre los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se someten a su conocimiento"*[18]

4.2.- Estos criterios generales han servido de base a la Corte para examinar la validez de normas que regulan asuntos propios de la administración de justicia. En algunas ocasiones para declarar su inexequibilidad por desconocimiento de la reserva de ley estatutaria o en otras para desestimar dicha exigencia y avalar su constitucionalidad. A continuación se reseñan algunos de los principales precedentes y de las reglas que conforme a ellos se han fijado en la materia:

4.2.1.- Las normas que se circunscriben a regular instrumentos para garantizar la efectividad de la justicia, pero que por su contenido no afectan sus elementos estructurales, no están sujetas a la reserva de ley estatutaria. Así lo precisó la Corte en la Sentencia C-055 de 1995, cuando constató que la Ley 104 de 1993, *"por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones"*, no estaba sujeta al trámite propio de una norma estatutaria, por cuanto en general no versaba sobre *"los elementos estructurales esenciales de la función pública de la administración de justicia sino que se limita[ba] (SIC) a establecer una serie de instrumentos para garantizar la efectividad de dicha función"*.

4.2.2.- Una ley estatuaria debe señalar el número de magistrados, así como de las salas y secciones que conforman las altas corporaciones, lo cual hace parte de la estructura de la administración de justicia y no puede ser regulado por el legislador ordinario. En este sentido, en la Sentencia C-037 de 1996 la Corte declaró inexequible el artículo 62 del proyecto de ley estatutaria que asignaba a una ley ordinaria la definición del número de salas, secciones y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado[19]. El razonamiento fue el siguiente:

"La Corte encuentra que la definición del número de salas, secciones y magistrados de todas las corporaciones judiciales, es de reserva exclusiva de una ley estatutaria (Art. 152-b C.P.). Por lo demás, como se ha dicho, no es posible que el legislador estatutario delegue asuntos que le son propios en el legislador ordinario, toda vez que ello -como lo anotan los intervinientes- vulnera el artículo 152 de la Carta Política que le encarga de manera expresa y terminante a la ley estatutaria la regulación de ciertos temas, entre los cuales figura el de administración de justicia. Suponer entonces que mediante una ley ordinaria se puedan suplir vacíos que resulten en el texto de una ley estatutaria, significa desconocer el propósito mismo del precepto superior citado.

De otra parte, nótese que la delegación prevista resulta a todas luces contradictoria, pues jurídica y constitucionalmente no es factible entender cómo o bajo qué criterios la ley ordinaria puede ocuparse de asuntos que -se insiste- la misma ley estatutaria ya se ha encargado de definir. Así, por ejemplo, el artículo 36 del presente proyecto establece el número de secciones que habrán de conformar la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mientras que la disposición que se examina faculta a la ley ordinaria determinar lo propio. Las anteriores razones resultan suficientes para declarar la inexequibilidad del precepto en cuestión, no sin antes reiterar que dentro de las materias que son del resorte de una ley estatutaria de administración de justicia está la de señalar el número de magistrados y de las salas y secciones que conforman las altas corporaciones de la rama judicial, como son, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado". (Resaltado fuera de texto)

Con el mismo argumento, en la Sentencia C-162 de 1999 la Corte declaró inexequibles las normas que facultaban al Consejo Superior de la Judicatura para crear secciones especiales transitorias en el Consejo de Estado. Encontró que con ello se alteraba la estructura de un *"órgano vértice"* de la rama judicial en lo relativo a número de magistrados, secciones e índole de sus funciones, afectando la estructura básica definida previamente en la Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia. Sin embargo, dejó a salvo las modificaciones transitorias previstas para los tribunales administrativos. De acuerdo con el fallo:

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

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

(…)

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

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

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

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

4.2.3.- El legislador no puede ordenar que asuntos que por su naturaleza no están sujetos a reserva estatutaria se sometan a dicho trámite. Al respecto, en la Sentencia C-368 de 2000 la Corte declaró inexequible la norma que exigía que fuera solo una ley estatutaria la que determinara la estructura de la justicia penal militar, por cuanto dicha exigencia no se derivaba del artículo 152 de la Constitución y bien podía ser regulada a través de una ley ordinaria[20].

4.2.4.- Las normas procesales no se sujetan a la reserva anotada. Sobre el particular, en la Sentencia C-662 de 2000 la Corte declaró exequibles varias normas de la Ley 527 de 1999, *"por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones"*. Señaló que las normas que modifican y adicionan el Código de Procedimiento Civil en cuanto a los medios de prueba y su valor probatorio no requieren trámite especial para su aprobación, distinto al de una ley ordinaria, puesto que su relación con la administración de justicia no se enmarcaba dentro de las previsiones del artículo 152 de la Constitución.

En la misma línea, en la Sentencia C-646 de 2001 la Corte declaró exequible la Ley 600 de 2000 (código de procedimiento penal). Reiteró que en el ámbito de la justicia penal los asuntos procedimentales no tienen reserva de ley estatutaria, de modo que elevarlos a dicho rango *"violaría la distribución de competencias entre el legislador ordinario y el estatutario"*. Lo propio ocurrió en la Sentencia C-836 de 2002 en relación con otra disposición del mismo estatuto referente a la notificación de algunas providencias.

4.2.5.- Las reglas sobre dirección y coordinación de las funciones de policía judicial son materias que expresamente deben ser reguladas en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, por estar *"íntimamente vinculadas a su estructura general y a la definición de sus principios sustanciales"*. En esa medida, *"no le es dado a ninguna otra autoridad pública regularlas, sin infringir, en los términos señalados, la Constitución Política –artículos 152 y 153, entre otros-".* Fue por ello por lo que en la Sentencia C-670 de 2001 la Corte declaró inexequible el artículo 34 del Decreto Ley 261 de 2000, *"por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones"*.

4.2.6.- Las normas sobre representación judicial del Estado en procesos contencioso administrativos no están sujetas a la reserva de ley estatutaria. En efecto, en la Sentencia C-523 de 2002 la Corte explicó que *"la atribución de representar a la Nación que, en casos específicos, se le confiere al Fiscal no afecta la estructura general de la administración de justicia"*, ante lo cual declaró la exequibilidad parcial del artículo 49 de la Ley 446 de 1998. En aquella oportunidad la Corte también insistió en que *"el hecho de que una determinada materia (v.gr. la representación judicial de la rama judicial) haya sido parte integrante del temario contenido en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia no la convierte en un asunto que queda sometido necesariamente al proceso legislativo cualificado propio de las leyes estatutarias"*[21], y en esa medida el legislador ordinario mantiene su competencia para regular o modificar esas reglas.

4.2.7.- De acuerdo con la Sentencia C-193 de 2005, tampoco tiene reserva de ley estatutaria la tipificación de delitos ni la previsión de sanciones, argumento que sirvió de base para declarar exequible la Ley 890 de 2004, *"por la cual se modifica y adiciona el Código Penal"*.

4.2.8.- Las normas que se limitan a modificar o derogar leyes ordinarias no requieren trámite estatutario. Así, en la Sentencia C-126 de 2006 la Corte declaró exequible, por la presunta violación de la reserva de ley estatutaria, la Ley 954 de 2005, *"por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia".* Explicó que la Ley 446 de 1998 fue una ley ordinaria emanada en procura de lograr la descongestión en la justicia, en la cual se adoptaron como legislación permanente algunas disposiciones del Decreto 2651 de 1991, se reformaron los Códigos de Procedimiento Civil y Contencioso Administrativo, se derogaron algunas leyes y decretos, y se dictaron normas sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia. Siendo ello así, sostuvo la Corte, *"el Congreso podía perfectamente expedir una ley ordinaria para modificar otra de la misma naturaleza, o para derogar disposiciones del Código Contencioso Administrativo, proferido por medio de una ley de la misma categoría"*.

4.2.9.- La supresión de recursos o incidentes de naturaleza legal no demanda trámite estatutario. Dichas consideraciones sirvieron de sustento para que, en la Sentencia C-180 de 2006, la Corte aclarara que la supresión del recurso extraordinario de súplica en la jurisdicción de lo contencioso administrativo no era materia de reserva de ley estatutaria, ante lo cual declaró exequibles los artículos 2 y 3 de la precitada Ley 954 de 2005[22].

Con similares consideraciones, en la reciente Sentencia C-902 de 2011 la Corte avaló la constitucionalidad de la Ley 1425 de 2010, por considerar que la eliminación de los incentivos económicos en las acciones populares no requería aprobación mediante ley estatutaria.

4.2.10.- En síntesis, de acuerdo con los lineamientos trazados por la jurisprudencia, sólo están sujetas a reserva de ley estatutaria las disposiciones que por su naturaleza: (i) afectan la estructura general de la administración de justicia, (ii) establecen y garantizan la efectividad de los principios generales sobre la materia, o (iii) desarrollan aspectos sustanciales en relación con esta rama del poder público.

5.- Reserva general de ley en asuntos de naturaleza judicial

-

5.1.- La Sala considera necesario precisar que aún cuando la regulación de ciertas materias no está supeditada al trámite propio de las leyes estatutarias, sí puede ocurrir que para su regulación se deba observar la cláusula de reserva general de ley, de manera que el legislador no puede desprenderse de sus funciones constitucionales para delegarlas en otra autoridad so pretexto de su reglamentación. Uno de aquellos ámbitos es el concerniente al ejercicio de funciones públicas, en los términos del artículo 150-23 de la Carta Política, según el cual:

"ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(…)

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos".

En este sentido la jurisprudencia ha explicado que es competencia privativa del Legislador dictar las normas que rigen el ejercicio de funciones públicas, sea este ordinario o extraordinario[23]. Lo propio ocurre cuando se faculta a los particulares para el ejercicio de funciones públicas, *"cuya determinación está reservada al Legislador"*[24].

5.2.- Coherente con su postura en la materia, la Corte ha advertido que esta exigencia no se satisface cuando la ley se limita a hacer una enunciación genérica de atribuciones para dejar en otra autoridad la regulación de asuntos que por su naturaleza han debido ser definidos directamente por aquel. Por ejemplo, en la Sentencia C-992 de 2001 declaró inexequible el artículo 91 de la Ley 633 de 2000, que otorgaba a varias entidades facultades de fiscalización en el Sistema de Seguridad Social Integral, sin delimitar su alcance. Sostuvo al respecto:

"Sin embargo en la disposición demandada, al reglamento se le confía la tarea de armonizar el disperso y complejo conjunto de responsabilidades de control contenidas en el capítulo V del Estatuto tributario con "… las características que tienen los distintos Subsistemas que integran el Sistema de Seguridad Social Integral; la naturaleza de parafiscales que tienen los aportes que financian dicho Sistema y la naturaleza jurídica y capacidad operativa de las entidades que administran tales aportes", función que rebasa con mucho el ámbito que en esta materia cabe asignar a la potestad reglamentaria.

(…)

No se precisa el tipo de información que las entidades administradoras pueden solicitar; ni la persona que para ese efecto se revestiría de la condición de autoridad pública, en cuya cabeza se radicaría, en cada caso, la competencia; ni el procedimiento que, tratándose de entes privados, deben cumplir para la expedición de lo que serían actos administrativos de control. Todo ello, que en concepto de la Corte es materia reservada a la ley, se dejaría en este caso a la reglamentación del Gobierno. Se confía a entidades particulares que prestan un servicio público, el ejercicio de una función pública de control, sin que la ley determine de manera precisa el ámbito de esa competencia, la cual por otra parte implica una intervención en el ámbito de reserva de los papeles privados garantizado por la Constitución. Por esa razón los correspondientes apartes de la norma habrán de declararse inexequibles". (Resaltado fuera de texto)

5.2.3.- Ahora bien, como quiera que *"la administración de justicia es función pública"*, de acuerdo con el artículo 228 de la Constitución, uno de los ámbitos donde opera la reserva general de ley es el que tiene que ver con el otorgamiento de competencias y funciones jurisdiccionales, cuyas reglas básicas no son delegables al reglamento, el cual *"sólo puede orientarse a detallar y hacer operativa la competencia atribuida en la Constitución o en la ley, pero sin que pueda ampliar o restringir su ámbito"*. Así fue indicado por la Corte en la Sentencia C-775 de 2001, al declarar inexequible la norma que facultaba al Fiscal General de la Nación para reglamentar la organización y funcionamiento de las autoridades encargadas de tramitar la consulta y recursos de apelación y queja contra las providencias dictadas por los fiscales delegados[25]. Dijo entonces:

"5. (sic)- La reserva de ley en materia de competencias judiciales

Así las cosas, es indudable que la disposición en mención tiene contenidos de atribución de competencia judicial y de regulación del proceso penal, materias sobre las cuales existe reserva constitucional de ley.

(…)

Debe precisar la Corte que la reserva de ley en materia de competencias no es contraria a la posibilidad de que tales competencias, establecidas en la ley, sean luego desarrolladas en el reglamento. Así se desprende de lo dispuesto en los artículos 122 y 123 de la Constitución, conforme a los cuales "*No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento…" "(…) Los servidores públicos … ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento."* En este caso es claro que, por virtud de lo preceptuado en el artículo 121 constitucional, el reglamento sólo puede orientarse a detallar y hacer operativa la competencia atribuida en la Constitución o en la ley, pero sin que pueda ampliar o restringir su ámbito.

(…)

En ese orden de ideas, es imprescindible concluir que la atribución explícitamente conferida al Fiscal General de la Nación por la disposición acusada dentro del contexto normativo en el cual se contiene rebasa el ámbito meramente interno de la Fiscalía y se proyecta externamente, como ya se dijo, incursionando en una regulación propia del ejercicio de la función judicial del Estado, aspecto éste que constitucionalmente compete al legislador y que genera de manera inevitable la inconstitucionalidad de la norma, tal como se declarará en la parte resolutiva de esta providencia". (Resaltado fuera de texto)

En este sentido, la Corte ha explicado que bajo los lineamientos de los artículos 150-23 y 228 de la Constitución, la asignación de competencias a autoridades judiciales es expresión de la función pública relacionada con la administración de justicia:

"Efectivamente, la asignación legal de una competencia a una autoridad judicial supone la determinación acerca del ejercicio de una función pública, en desarrollo del mandato establecido en el artículo 150-23, en virtud del cual corresponde al Congreso de la República "expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas", siendo en este caso la administración de justicia la función pública regulada, la cual de conformidad con lo señalado en el artículo 228 de la Ley Fundamental, constituye materia de ley para su organización y realización, de manera pronta y eficiente"[26]. (Resaltado fuera de texto)

5.2.4.- Debe insistirse en que las materias que no afectan la estructura básica de la administración de justicia o no alteran la estructura orgánica y funcional de la cúspide de esa Rama del poder público han de ser reguladas mediante ley, aunque no se requiera trámite estatutario. Por ejemplo, en la Sentencia C-392 de 2000 la Corte aclaró que a pesar de que la creación de ciertos cargos, la asignación de competencias y la indicación de los procedimientos que por su naturaleza "*no afectan el núcleo esencial o básico de la estructura, la organización y el funcionamiento de la administración de justicia, sino que regulan apenas aspectos relativos a la creación de jueces y fiscales especializados, a la asignación de competencias a éstos, y a cuestiones de naturaleza procesal*", en todo caso constituyen materias propias de una ley ordinaria.

En este sentido, en la Sentencia C-319 de 2006 la Corte estudió la constitucionalidad de la Ley 975 de 2005 (ley de justicia y paz), que entre otros aspectos creó funcionarios y jueces especiales encargados de adelantar los procedimientos allí regulados. Recordó que como no se afectaba el núcleo básico o esencial de la estructura, organización y funcionamiento de la administración de justicia, *"la asignación de competencias a tales funcionarios y la indicación de los procedimientos que debían surtirse ante ellos constituían materias propias de una ley ordinaria y no de una ley estatutaria".*

Igualmente, en la Sentencia C-713 de 2008, al examinar la constitucionalidad del proyecto de reforma a la ley estatutaria de administración de justicia, precisó que varias de sus disposiciones no estaban sujetas a la cláusula de reserva de ley estatutaria, *"en la medida en que su contenido no se refiere a la estructura orgánica esencial de la administración de justicia"*, aún cuando sí debían sujetarse a la cláusula de reserva general de ley; entre ellas, las que regulaban el arancel judicial, la revisión eventual de acciones populares en el Consejo de Estado y los

poderes correccionales del juez. De hecho, algunas de esas normas fueron declaradas inexequibles precisamente porque no se respetó el principio de reserva de ley, al dejarse en el reglamento su regulación debiendo haberlo hecho directamente el Legislador.

Así, en relación con la norma que regulaba el arancel judicial (art. 2 del proyecto), en la referida Sentencia la Corte concluyó que a pesar de que su regulación no era materia sometida a reserva de ley estatuaria, en todo caso *"las delegaciones que hizo el Legislador al Consejo Superior de la Judicatura son contrarias a la cláusula de reserva de ley, pues implican una suerte de renuncia para regular una materia respecto de la cuál existe dicha reserva"*.

En la misma providencia también se declaró inexequible el precepto que autorizaba a la Corte Suprema de Justicia a *"disponer la creación de Salas de Decisión para asumir el conocimiento de los asuntos a cargo de la Corporación o de sus diferentes Salas, cuando a su juicio se requiera adelantar un programa de descongestión"*[27]. En esa regulación el Congreso omitió señalar los parámetros mínimos bajo los cuales funcionarían las Salas de Decisión, renunciando entonces al cumplimiento de un mandato constitucional que por su naturaleza no podía ser cedido a otra autoridad. La providencia explicó que *"la regulación de orden legal no puede consistir en la simple delegación a otra autoridad para que determine en forma completamente discrecional y autónoma la estructura o la conformación de Salas de decisión, sino que debe ser definida en sus elementos centrales directamente por el Congreso de la República"*, lo cual no había ocurrido en ese evento. Al respecto precisó lo siguiente:

"3.- Para la Corte, el inciso segundo del artículo está referido a los asuntos propios de la jurisdicción ordinaria que atraviesan problemas de congestión judicial y por lo mismo necesitan medidas de choque como las propuestas en la norma. De esta manera, pretende atribuir a las Salas Especializadas la facultad de integrar Salas de Decisión para conocer de los asuntos propios de la jurisdicción ordinaria cuando se requiera adelantar programas de descongestión.

Cabe presisar que las Salas de la Decisión no son diferentes a unas salas transitorias de casación, para efecto de la descongestión judicial, creadas para conocer de los asuntos a cargo de las salas especializadas, a las que además se les asigna la competencia para conocer de los asuntos a cargo de la Corporación, pero sin que se haya definido de qué manera.

La Corte considera que esta norma resulta contraria a la Constitución y por lo tanto debe ser declarada inexequible, toda vez que desconoce la cláusula de reserva de ley prevista en el artículo 234 Superior, no porque el Legislador no puede autorizar la creación de salas de decisión, sino porque en este aspecto omitió fijar los parámetros mínimos para su funcionamiento y estructura. Dice la norma: (…)

La exigencia de una ley constituye una garantía para los ciudadanos, pues tienen un mínimo de seguridad y confianza al saber que son sus representantes quienes fijarán la estructura básica de la administración de justicia, y por esa vía señalarán cuáles son las autoridades competentes para resolver sus disputas judiciales.

El aludido precepto constitucional confiere a la ley la facultad de dividir a la Corte Suprema de Justicia en salas o secciones para definir su estructura básica y la determinación de los asuntos que cada sala deba conocer separadamente, así como los que habrán de ser abordados en pleno. En esa medida, la regulación de orden legal no puede consistir en la simple delegación a otra autoridad para que determine en forma completamente discrecional y autónoma la estructura o la conformación de Salas de decisión, sino que debe ser definida en sus elementos centrales directamente por el Congreso de la República.

Ahora bien, en virtud de la cláusula de reserva de ley, la autorización para crear Salas de Decisión exige, cuando menos, (i) que sea la ley quien fije directamente los parámetros objetivos mínimos en cuanto a su funcionamiento y (ii) que no se altere la estructura básica de la Corte Suprema de Justicia. En otras palabras, para avalar la creación de Salas de Decisión es menester que la ley defina los elementos básicos de su estructura y funcionamiento (número de integrantes, funciones, etc.), cosa que no ocurrió en el caso de la norma bajo examen. De otro modo el Congreso estaría renunciando a una misión asignada directamente por el Constituyente.

En ese diseño bien puede haber una concurrencia entre la ley estatutaria y la ley ordinaria, de manera que la primera fije la estructura nuclear de la Corte Suprema en asuntos centrales como el número de magistrados, la división en salas o las atribuciones de la sala plena, mientras que una ley ordinaria puede regular otro tipo de materias que no implican afectar esa estructura básica. (…)

Así las cosas, por desconocimiento de la reserva de ley (art.234 CP), la Corte declarará la inexequibilidad del inciso segundo del artículo 7º del proyecto, en cuanto autoriza a las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia para crear Salas de Decisión encargadas de resolver los asuntos propios de la jurisdicción ordinaria que atraviesan problemas de represamiento y congestión judicial". (Resaltado fuera de texto)

Idénticas consideraciones fueron expuestas para declarar inexequible el parágrafo del artículo 10 del proyecto, que autorizaba a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado para integrar salas de decisión encargadas de decidir asuntos que regularmente se asignaban a las secciones o subsecciones[28].

5.2.5.- En síntesis, en virtud de la cláusula de reserva de ley no es válido que el Congreso delegue en otras autoridades la regulación de aquellas materias respecto de las cuales el Constituyente le ha impuesto un claro mandato normativo, y en particular las que versen sobre el ejercicio de competencias de naturaleza jurisdiccional. En tales eventos la función reglamentaria de las autoridades no apunta a la definición de dichas reglas, sino a su desarrollo dentro de los lineamientos definidos en forma clara y directa por el Legislador –ordinario o en algunos casos extraordinario-.

6.- La reserva de ley en materia jurisdiccional disciplinaria. Conexidad con el debido proceso y los principios de juez natural y doble instancia

6.1.- La Constitución de 1991 creó una jurisdicción con el propósito de administrar justicia en materia disciplinaria, dirigida a examinar y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial, así como de los abogados en el ejercicio de su profesión (arts. 254 a 257 CP). En el *vértice* de dicha jurisdicción se encuentra la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (art. 254-2 CP), *"órgano imparcial e independiente, al cual se encomendó por la Constitución la misión de administrar justicia en materia disciplinaria, en el interior de la Rama Judicial y, por fuera de ella, en relación con los abogados"*[29]. A esa autoridad, junto con los Consejos Seccionales de la Judicatura, la Constitución atribuyó la función disciplinaria con estricta sujeción al imperio de la ley, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 256. Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones:

(…)

3. Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley". (Resaltado fuera de texto)

6.2.- La Ley Estatutaria de Administración de Justicia –Ley 270 de 1996- reguló lo concerniente a la función jurisdiccional disciplinaria. El artículo 111 dispuso al respecto:

"ARTÍCULO 111. ALCANCE. Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria se resuelven los procesos que por infracción a sus regímenes disciplinarios, se adelanten contra los funcionarios de la Rama Judicial, salvo sobre aquellos que gocen de fuero especial según la Constitución Política, los abogados y aquellas personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional. Dicha función la ejerce el Consejo Superior de la Judicatura a través de sus Salas Disciplinarias.

Las providencias que en materia disciplinaria se dicten en relación con funcionarios judiciales son actos jurisdiccionales no susceptibles de acción contencioso administrativa.

Toda decisión disciplinaria de mérito, contra la cual no proceda ningún recurso, adquiere la fuerza de cosa juzgada".

A su turno, el artículo 112 del mismo estatuto fijó la siguiente competencia al Consejo Superior de la Judicatura:

“ARTÍCULO 112. FUNCIONES DE LA SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Corresponde a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura:

(…)

4. Conocer de los recursos de apelación y de hecho, así como de la consulta, en los procesos disciplinarios de que conocen en primera instancia las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura”.

En cuanto a las competencias de los Consejos Seccionales se dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 114. FUNCIONES DE LAS SALAS JURISDICCIONALES DISCIPLINARIAS DE LOS CONSEJOS SECCIONALES DE LA JUDICATURA. Corresponde a las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura:

(…)

2. Conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios contra los jueces y los abogados por faltas cometidas en el territorio de su jurisdicción”.

Cabe aclarar que algunas reglas especiales respecto al juzgamiento disciplinario de los profesionales del Derecho fueron introducidas en la Ley 1123 de 2007, *“por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”*[30].

6.3.- En virtud de las funciones que en materia disciplinaria cumplen tanto el Consejo Superior como los Consejos Seccionales, las providencias que emanan de dichas autoridades tienen la naturaleza de decisiones judiciales, con la fuerza y efectos que de ello se derivan, de manera que no pueden ser sometidas al escrutinio de otra jurisdicción, salvo en sede constitucional a través de la acción de tutela. En la ya referida Sentencia C-037 de 1996 la Corte precisó al respecto:

“Ahora bien, los dos incisos finales del artículo objeto de análisis prevén que las decisiones que se adopten en materia disciplinaria sobre funcionarios judiciales, no son susceptibles de acción contencioso administrativa y tendrán fuerza de cosa juzgada.

(…)

Se tiene, entonces, que las providencias que dicte la Sala Jurisdiccional Disciplinarias son en realidad sentencias y, por tanto, cuentan con la misma fuerza y efectos jurídicos que aquellas que profiera cualquier otra autoridad judicial. No obstante, si una providencia que resuelva un asunto disciplinario contiene, en los términos que ha definido la Corte Constitucional, una vía de hecho que acarree la ostensible vulneración de un derecho constitucional fundamental, entonces será posible acudir a un medio de defensa judicial como la acción de tutela para reparar el menoscabo que se ha causado mediante esa decisión”[31].

La existencia de una jurisdicción disciplinaria especializada ha sido valorada como una decisión del Constituyente que armoniza con la estructura del Estado con el propósito de fortalecer la autonomía e independencia de los jueces sin renunciar a la necesaria existencia de controles al ejercicio de la función de administrar justicia[32].

6.4.- Ahora bien, como la actividad disciplinaria se enmarca dentro del ejercicio de la potestad punitiva del Estado, la jurisprudencia ha advertido

que *"el señalamiento de los comportamientos reprochables disciplinariamente, así como las sanciones, los criterios para su fijación y los procedimientos para adelantar su imposición, corresponden a una materia que compete desarrollar de manera exclusiva a la ley, y a disposiciones con fuerza de ley"*[33].

Surge así una estrecha relación con el derecho al debido proceso (art. 29 CP), donde los principios de juez natural y doble instancia adquieren especial importancia desde la óptica de la reserva de ley.

6.5.- En cuanto se refiere al juez natural, la conexidad es diáfana en la medida en que en materia disciplinaria la asignación de competencia está reservada a la Constitución y la ley[34], donde se exige al legislador señalar *"de manera clara, inequívoca y concreta",* además de las sanciones y reglas sustantivas y procesales, *"la definición de las autoridades que dirijan y resuelvan sobre la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios investigados"*[35].

Lo propio ocurre en asuntos de naturaleza jurisdiccional, donde "*la radicación de una competencia en una determinada autoridad judicial, no configura una decisión de índole, exclusivamente, constitucional sino que pertenece al resorte ordinario del legislador (C-208/93), siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita entre los distintos entes u órganos del Estado"*[36]. Competencia que, en los términos de este Tribunal, significa *"la porción, la cantidad, la medida o el grado de la jurisdicción que corresponde a cada juez o tribunal, mediante la determinación de los asuntos que le corresponde conocer, atendidos determinados factores (materia, cuantía, lugar, etc.)"*[37].

6.6.- En lo concerniente al principio de doble instancia también opera una importante reserva de ley en materia jurisdiccional disciplinaria. Así, como lo ha señalado de manera reiterada y uniforme la jurisprudencia de este tribunal, salvo que la Constitución disponga algo diferente, como por ejemplo en cuanto a la impugnación de la sentencia penal condenatoria (art. 29 CP) o de las decisiones en materia de tutela (art.86 CP), corresponde al Legislador definir en qué eventos las decisiones judiciales pueden tramitarse en dos instancias, con la advertencia de que cuando decide hacerlo debe diseñar los mecanismos necesarios para su efectiva realización[38]. En tal sentido, por ejemplo, en la Sentencia C-425 de 2002 la Corte explicó:

"36. Es evidente que la Constitución da facultades discrecionales al legislador, para que éste determine en cuáles casos no procede la apelación de una sentencia judicial. En efecto, el artículo 31 de la Carta señala que "toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley. (subraya la Sala). Es claro entonces que eliminar la apelación no afecta necesariamente el debido proceso. Por esta razón, la Corte ha afirmado que la doble instancia no es un principio absoluto que deba regir todos los procesos judiciales (C-245/01, C-411/97, C-727/00, C-650/01) y que por tanto, no es forzosa u obligatoria su previsión para todos los asuntos sobre los cuales tiene que producirse una decisión judicial.

37. Sin embargo, cuando el legislador concretamente prevé la apelación dentro de un proceso, amplia el derecho de acción de las personas y su posibilidad de defensa frente a actuaciones que pueden serle adversas. Desde ese momento la garantía de la doble instancia establece una estrecha e inescindible relación con el derecho de defensa y el debido proceso. Y para su efectiva realización, resulta necesario que el mismo sistema diseñe una estructura y un medio institucional tal, que quien tiene la potestad de resolver un recurso de apelación, sea un funcionario con las características que debe tener cualquier persona que actúa con facultades jurisdiccionales, es decir, una autoridad previamente determinada, imparcial e independiente".

6.7.- Ahora bien, la Sala observa que el Consejo Superior de la Judicatura ha sido autorizado para ejercer la potestad reglamentaria[39], 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:

"ARTÍCULO 257. 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 adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador". (Resaltado fuera de texto)

En suma, mientras que, según se ha visto, al Legislador corresponde fijar la estructura y reglas básicas para el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, al Consejo Superior de la Judicatura compete desarrollar esos lineamientos dentro de los parámetros fijados en y por la ley[40], sin que pueda modificar, alterar, reemplazar o derogarla, ni tampoco suplir las eventuales deficiencias en la regulación que directamente ha debido realizar aquél.

7.- De la inconstitucionalidad de la norma acusada

7.1.- En esta ocasión se demanda el artículo 42 de la Ley 1474 de 2011, *"por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública"*, cuyo capítulo III se refiere a *"medidas disciplinarias para la lucha contra la corrupción"* (arts. 41 a 60).

Según fue explicado recientemente, estas medidas fueron consagradas con el propósito de eliminar los obstáculos para un desarrollo eficiente de las actuaciones disciplinarias, que en muchos casos no son coetáneas con los hechos investigados[41]. En este contexto la norma en cuestión señala:

"ARTÍCULO 42. PODER PREFERENTE DE LA SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura a solicitud de parte u oficiosamente ejercerá el poder preferente jurisdiccional disciplinario, en relación con los procesos que son competencia de sus seccionales, respetando el debido proceso y la doble instancia; igualmente podrá disponer el cambio de radicación de los mismos, en cualquier etapa.

Para el cumplimiento de estas funciones y las de su competencia creará por medio de su reglamento interno las salas de decisión pertinentes".

Es así como el precepto acusado otorga a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura tres atribuciones concretas:

(i) La primera consiste en ejercer el "*poder disciplinario preferente*" en relación con los procesos de competencia de los Consejos Seccionales, lo que puede operar a solicitud de parte u oficiosamente, según la norma a condición de que se garantice el debido proceso y la doble instancia.

(ii) En segundo lugar, para el cumplimiento de esa atribución el artículo autoriza el cambio de radicación de los procesos en cualquiera de las etapas en las que se encuentren. En tal sentido la Sala precisa que la norma no confiere una competencia genérica para el cambio de radicación de cualquier asunto, sino solamente de aquellos respecto de los cuales se ejerce el poder disciplinario preferente.

(iii) Por último, para el cumplimiento de las funciones asignadas se faculta al reglamento interno de la corporación a crear "*las salas de decisión pertinentes*".

7.2.- Como punto de partida la Corte observa que el *"poder preferente"* aquí regulado consiste en la atribución dada a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para que asuma, directamente, el conocimiento de aquellos asuntos de naturaleza jurisdiccional disciplinaria de competencia de los Consejos Seccionales de la Judicatura. Supone, en otras palabras, desplazar al órgano inicialmente previsto por la ley para conocer de un caso y reemplazarlo en la toma de las decisiones a que haya lugar.

Es importante advertir que la potestad aquí prevista no es comparable con el poder disciplinario preferente radicado en la Procuraduría General de la Nación (art. 277-6 CP); ni tampoco con el control fiscal excepcional que puede ejercer la Contraloría General de la República sobre las entidades territoriales (art. 267 CP). De un lado, porque dichos controles tienen expreso fundamento constitucional, que no es predicable del

Consejo Superior de la Judicatura; y de otro, pero no menos importante, porque mientras las funciones de la Procuraduría y de la Contraloría son de naturaleza administrativa, y por lo tanto susceptibles de control posterior ante la jurisdicción contencioso administrativa, en este caso se está ante el ejercicio de la función de naturaleza eminentemente judicial de modo que no puede ser controvertida ante la precitada jurisdicción.

7.3.- Atendiendo las consideraciones generales expuestas la Sala estima que la norma acusada vulnera la cláusula de reserva general de ley por cuanto, en los términos en los que ha sido diseñado, el poder preferente implica una renuncia del Congreso de la República a regular el ejercicio de una función pública: la función jurisdiccional disciplinaria (arts. 150-23 y 256-4 CP).

En efecto, el Legislador se limitó, sin más, a dejar en manos del Consejo Superior de la Judicatura la configuración, por vía reglamentaria, del poder jurisdiccional disciplinario preferente, incumpliendo la obligación constitucional de sentar las bases concretas en el diseño de esta novedosa institución y las competencias que de ella se derivan. Nótese cómo el artículo 42 de la Ley 1474 de 2011 solo afirma que deberá respetarse el debido proceso y la doble instancia, pero en realidad no fija los derroteros objetivos bajo las cuales puede operar el poder preferente; es decir, no traza los parámetros mínimos, requisitos y condiciones para su ejercicio.

Desde esta perspectiva la norma debe ser declarada inexequible, no porque el poder jurisdiccional disciplinario preferente esté en sí mismo constitucionalmente prohibido, asunto del cual no se ocupará la Corte en esta oportunidad, sino porque, en los términos en los que se ha previsto en la norma acusada, el Congreso simplemente ha renunciado al deber de fijar los parámetros mínimos, requisitos y condiciones bajo los cuales se desarrollará dicha competencia, limitándose a delegar esa labor en el reglamento interno de la corporación.

7.4.- Ahora bien, la Corte no desconoce que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo 075 de 2011, *"por el cual se modifica y adopta el reglamento interno de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura"*. En él se regula, entre otros aspectos, lo concerniente a integración de las salas (art. 1), función de la sala de segunda instancia en ejercicio del poder preferente (art. 19), integración de salas duales de decisión y competencia para adelantar en primera instancia los procesos disciplinarios en desarrollo del poder preferente (arts.25 y 26), oportunidad para el ejercicio del poder preferente (art.31), envío y reparto de asuntos (art. 32), cambio de radicación y oportunidad (arts. 33 y 34), entre otros.

Sin embargo, dicho acto de ninguna manera puede ser valorado para dar por subsanada la falencia en la que incurrió el Legislador. Por el contrario, su existencia pone en evidencia que en realidad operó una suerte de delegación al Consejo Superior de la Judicatura, no para *"detallar y hacer operativa la competencia atribuida en la Constitución o en la ley"*[42], sino para configurar integralmente la materia, lo que desde luego excede en mucho el ámbito de la potestad reglamentaria.

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.

7.5.- De otra parte, como la norma permite que en cualquier etapa del proceso jurisdiccional disciplinario el Consejo Superior de la Judicatura desplace a los Consejos Seccionales en el ejercicio de una competencia asignada directamente por la ley -estatutaria de administración de justicia-, el concepto de *"juez natural"* se ve seriamente comprometido. En efecto, el disciplinado carece de certeza sobre las condiciones objetivas acerca de quién será su juzgador en un asunto que por su naturaleza exige de reglas previas y claramente definidas por el Legislador al hacer parte del derecho punitivo del Estado.

7.6.- Concordante con lo anterior, también deben ser declaradas inexequibles las facultades (i) de cambio de radicación de procesos y (ii) de creación de salas de decisión al interior del Consejo Superior de la Judicatura, por tratarse de reglas instrumentales para el ejercicio del poder disciplinario preferente que plantean similares falencias constitucionales.

7.7.- Como es sabido, el cambio de radicación consiste en la asignación de una nueva nomenclatura a un proceso, con el fin de reasignarlo a una autoridad diferente a la que inicialmente conocía del mismo.

Según lo ha explicado la jurisprudencia, una decisión jurisdiccional de esta naturaleza es de *"enorme trascendencia"* y *"guarda relación directa con las garantías del debido proceso"*[43], por cuanto tiene la capacidad de alterar la competencia y comprometer el ejercicio de garantías fundamentales como la defensa o la inmediación de la prueba. Es por ello por lo que su utilización implica una medida racional, reglada, limitada, de modo que solo puede tener lugar ante circunstancias verdaderamente excepcionales previamente definidas por el Legislador, como la amenaza al orden público, a la imparcialidad e independencia de la administración de justicia, o un riesgo a la integridad de los sujetos procesales.

En tal sentido, por ejemplo, en la Sentencia C-392 de 2000 la Corte declaró inexequible una norma del Decreto Ley 2700 de 1991 (Código de Procedimiento Penal entonces vigente), que autorizaba al Ministerio de Justicia para ordenar el cambio de radicación de procesos penales. En aquella oportunidad la Corte advirtió que una decisión de tal entidad compete sólo a las autoridades judiciales y *"no puede ocurrir de manera caprichosa y arbitraria, ni tampoco en desmedro de la autonomía e independencia de la rama judicial"*. Dijo entonces:

"Con todo, en casos excepcionales, específicamente señalados por la ley, puede separarse a un determinado juez del conocimiento de un proceso que esté en curso en su despacho, para asignarlo a otro juez, cuando en la circunscripción territorial del primero "existan circunstancias que puedan afectar el orden público, la imparcialidad o la independencia de la administración de justicia, las garantías procesales, la publicidad del juzgamiento, la seguridad del sindicado o su integridad personal". (Artículo 83 C.P.P.).

Pero ello no puede ocurrir de manera caprichosa o arbitraria, ni tampoco en desmedro de la autonomía e independencia de la rama judicial, pues no es asunto de menor importancia, sino de enorme trascendencia, que el juez a cuyo conocimiento se encuentra la investigación y juzgamiento de un hecho punible pueda adelantar su labor libre de interferencias extrañas y hasta su culminación.

Precisamente por tales razones, a través de la historia legislativa de la República, el cambio de radicación de los procesos penales siempre ha exigido un trámite judicial, para que sea una autoridad de esta índole la que en definitiva resuelva si es procedente o no llevar a cabo el cambio de radicación del proceso, sin intervención de la rama ejecutiva del poder público".

Para el caso que ahora es objeto de examen -artículo 42 de la Ley 1474 de 2011-, la Corte encuentra que la facultad de cambio de radicación de procesos atribuida al Consejo Superior de la Judicatura cuando ejerce el poder disciplinario preferente, deviene como inconstitucional en la medida en que no ofrece ningún parámetro mínimo de racionalidad; es decir, no impone ninguna restricción objetiva que permita un ejercicio reglado de esa institución, en desmedro tanto del principio de legalidad como de las garantías propias del debido proceso.

7.8.- En cuanto tiene que ver con la competencia asignada a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria para que a través del reglamento interno cree *"las salas de decisión pertinentes"*, la Corte considera que también se desconoce el principio de legalidad. En efecto, la norma pasó inadvertido que *"la regulación de orden legal no puede consistir en la simple delegación a otra autoridad para que determine en forma completamente discrecional y autónoma la estructura o la conformación de Salas de decisión, sino que debe ser definida en sus elementos centrales directamente por el Congreso de la República"*[44]. Más aún cuando el ejercicio del poder preferente en el ámbito de la función jurisdiccional disciplinaria significa un replanteamiento de las condiciones bajo las cuales el Consejo Superior de la Judicatura ejerce sus competencias en la materia, al punto de poder desplazar a los Consejos Seccionales del cumplimiento de su labor en cualquier etapa procesal.

En este orden de ideas, y sin que sean necesarias consideraciones adicionales, la Corte declarará inexequible el artículo 42 de la Ley 1474 de 2011.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 42 de la Ley 1474 de 2011, *"por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública"*.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO

Magistrada (E)

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

LUIS CARLOS MARIN PULGARIN

Secretario Ad-hoc

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. 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.

2. "El significado de la legitimidad del derecho se encuentra estrechamente vinculado al principio democrático de elaboración de las leyes. Las normas que rigen una sociedad deben ser el producto de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular en virtud del cual los límites al ejercicio de las facultades de las personas que hacen parte de una colectividad, tienen como único origen legitimo la voluntad popular. Y el principio del pluralismo, como una garantía de participación de la diversidad de los individuos y grupos que componen una sociedad, que no es homogénea". Corte Constitucional, Sentencia C-710 de 2001.

3. Corte Constitucional, Sentencia C-823 de 2011.

4. Corte Constitucional, Sentencia C-570 de 1997.

5. Corte Constitucional, Sentencias C-710 de 2001, C-902 de 2001, C-992 de 2001, C-432 de 2004, C-1169 de 2004 y C-507 de 2006, entre muchas otras.

6. Corte Constitucional, Sentencia C-1262 de 2005.

7. "ARTÍCULO 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: a. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b. Administración de justicia; c. Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; e. Estados de excepción. f. (Adicionado por el art. 4, Acto Legislativo 2 de 2004). La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley. (…)".

8. "ARTÍCULO 153. La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura. // Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla".

9. Corte Constitucional, Sentencia C-756 de 2008, entre otras.

10. Corte Constitucional, Sentencia C-319 de 2006. Ver también la Sentencia C-307 de 2004.

11. Corte Constitucional, Sentencia C-114 de 1999, C-523 de 2002 y C-307 de 2004, entre otras.

12. Esta denominación se utiliza en España, en relación con las leyes orgánicas, a propósito de la discusión sobre si la inclusión en una ley orgánica de asuntos que materialmente no estén sujetos a esa reserva especial implica dotarlas hacia el futuro de esa misma rigidez. El mismo problema se ha planteado allí en relación con los Estatutos de Autonomía.

13. Corte Constitucional, Sentencias C-055 de 1995, C-037 de 1996, C-162 de 1999, C-368 de 2000, C-662 de 2000, C-646 de 2001, C-670 de 2001, C-523 de 2002, C-307 de 2004, C-193 de 2005, C-1233 de 2005, C-126 de 2006, C-180 de 2006, C-319 de 2006, C-713 de 2008 y C-902 de 2011, entre otras.

14. Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-037 de 1996, C-162 de 1999, C-307 de 2004, C-1233 de 2005, C-126 de 2006, C-180 de 2006, C-319 de 2006, C-713 de 2008 y C-902 de 2011, entre muchas otras.

15. Corte Constitucional, Sentencia C-126 de 2006.

16. Corte Constitucional, Sentencia C-055 de 1995.

17. Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996.

18. Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996.

19. “ARTÍCULO 62 CONFORMACION DEL JUEZ PLURAL. En adelante corresponderá a la ley ordinaria definir el número de salas, secciones y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado”.

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

21. Corte Constitucional, Sentencia C-523 de 2002.

22. Dijo entonces: “Se observa que la norma demandada no regula la estructura de la administración de justicia ni los principios generales para su funcionamiento y sólo suprime el recurso extraordinario de súplica previsto en el Art. 194 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el Art. 57 de la Ley 446 de 1998, lo cual es materia propia de la ley ordinaria, conforme a lo dispuesto en el Art. 150, Núm. 2, de la Constitución, en virtud del cual al Congreso de la República por medio de leyes corresponde expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”.

23. Corte Constitucional, Sentencia C-921 de 2001. La Corte declaró exequible, por no desconocer el principio de reserva de ley, una norma del Decreto Ley 1259 de 1994, que autorizó a la Superintendencia Nacional de Salud para imponer multas sucesivas cuando se desobedezcan las instrucciones u órdenes impartidas, por tratarse de una norma expedida por el Gobierno en su condición de legislador extraordinario. Ver también la Sentencia C-957 de 2007.

24. Corte Constitucional, Sentencia C-909 de 2007. Cfr., Sentencia C-1142 de 2000.

25. La Corte declaró inexequible el parágrafo del artículo 117 de la Ley 600 de 2000, según el cual: “Artículo 117. Funcionarios judiciales encargados de tramitar los recursos de apelación y de queja y la consulta. Dentro de la Fiscalía General de la Nación habrá funcionarios judiciales con la función exclusiva de tramitar la consulta y los recursos de apelación y de queja contra las providencias interlocutorias proferidas por el fiscal delegado que dirija la investigación. // Parágrafo. Su organización y funcionamiento se reglamentará en forma precisa por el Fiscal General de la Nación”. (Resaltado fuera de texto). Ver también las Sentencias C-037 de 1996, C-040 de 1997, C-713 de 2008 y C-1159 de 2008, entre otras.

26. Corte Constitucional, Sentencia C-111 de 2000. La Corte declaró exequible la expresión "públicas" del artículo 1o. de la Ley 362 de 1997 “por la cual se modifica el artículo 2o. del Código Procesal del Trabajo y se dictan normas sobre competencia en materia laboral”.

27. Inciso 2º del artículo 7 del proyecto de ley, que modificaba el artículo 16 de la Ley 270 de 1996, en relación con la integración y funciones de

las diferentes Salas de la Corte Suprema de Justicia.

28. La norma declarada inexequible establecía lo siguiente:

"Parágrafo 1°. Para efectos de descongestión, en cualquier época la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado podrá integrar salas de decisión que asuman el conocimiento de aquellos procesos o asuntos que de manera regular se encuentren atribuidos a las Secciones o Subsecciones que la integran".

29. Corte Constitucional, Sentencia C-417 de 1993.

30. "ARTÍCULO 59. DE LA SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura conoce: 1. En segunda instancia, de la apelación y la consulta de las providencias proferidas por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura, en los términos previstos en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y en este código. // 2. De los conflictos de competencia territorial que se susciten entre las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura. // 3. De las solicitudes de cambio de radicación de los procesos".

"ARTÍCULO 60. COMPETENCIA DE LAS SALAS JURISDICCIONALES DISCIPLINARIAS DE LOS CONSEJOS SECCIONALES DE LA JUDICATURA. Las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura conocen en primera instancia: 1. De los procesos disciplinarios contra los abogados por faltas cometidas en el territorio de su jurisdicción. // 2. De las solicitudes de rehabilitación de los abogados.

31. Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996, C-248 de 1999, C-879 de 2003,

32. Corte Constitucional, Sentencia C-879 de 2003.

33. Corte Constitucional, Sentencia C-570 de 2006. *Cfr*., Sentencias C-506 de 2002, C-948 de 2002, C-1076 de 2002, C-125 de 2003, C-252 de 2003 y C-383 de 2003, entre otras.

34. *"En materia disciplinaria, que es el tema que se regula en las normas acusadas, también rige el principio del juez natural, esto es, aquél a quien la Constitución o la ley le ha atribuido el conocimiento de un determinado asunto, está consagrado en el artículo 29 de la Constitución (...). De conformidad con estos preceptos, la competencia debe ser constitucional o legal; preexistente, es decir, anterior al hecho que motiva la actuación o proceso correspondiente, y explícita".* Corte Constitucional, Sentencia C-429 de 2001.

35. Corte Constitucional, Sentencia C-1079 de 2005. Ver también las Sentencias C-653 de 2001, C-328 de 2003 y C-720 de 2006, entre otras.

36. Corte Constitucional, Sentencia C-111 de 2000. Ver también la Sentencia C-415 de 2002.

37. Corte Constitucional, Sentencias C-040 de 1997, C-111 de 2000 y C-154 de 2004, entre muchas otras.

38. Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-411 de 1997, C-384 de 2000, C-727 de 2000, C-245 de 2001, C-415 de 2002

39. Artículos 257-3 de la Constitución y 79-3 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

40.*Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias C-037 de 1996, C-805 de 2001, C-917 de 2003.

41. Gaceta del Congreso No. 784 del 19 de octubre de 2010, p. 4. Algo similar ocurrió en los antecedentes de la Ley 734 de 2002. Se consignó una finalidad similar al justificar el establecimiento de un procedimiento especial y simplificado, para los casos en que la naturaleza de la conducta y la existencia de elementos probatorios que daban certeza sobre la ocurrencia de la falta y sobre la responsabilidad del sujeto disciplinable, como en los casos de confesión y flagrancia, que permitían hacer efectivo el principio de celeridad. En la exposición de motivos de esa ley se señaló en forma expresa: “En la época actual, en que la celeridad es elemento esencial de la eficacia, es preciso que los órganos de control cuenten con herramientas legales ágiles y dinámicas que permitan dar respuestas oportunas, cuando todavía la sociedad resiente la conducta irregular del funcionario o el daño acusado, y no cinco años después cuando la sanción ha perdido tanto la pertinencia como sus efectos reparadores. Este es el criterio que orienta e inspira el procedimiento disciplinario previsto en el último libro del proyecto. Por esta razón, se creó un procedimiento verbal simplificado a la realización de una audiencia dentro de los dos días siguientes a la verificación de la situación de flagrancia o al conocimiento del hecho; es aplicable por el jefe inmediato cuando la falta sea leve o cuando el servidor público sea sorprendido en flagrancia o confiese la autoría de una falta grave o gravísima.” Gaceta del Congreso núm. 291 del 27 de julio de 2000, Senado de la República, Proyecto de Ley Número 19 de 2000, p. 24. (Corte Constitucional, Sentencia C-315 de 2002).

42. Corte Constitucional, Sentencia C-775 de 2001.

43. Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2008. “Con todo, en casos excepcionales, específicamente señalados por la ley, puede separarse a un determinado juez del conocimiento de un proceso que esté en curso en su despacho, para asignarlo a otro juez, cuando en la circunscripción territorial del primero "existan circunstancias que puedan afectar el orden público, la imparcialidad o la independencia de la administración de justicia, las garantías procesales, la publicidad del juzgamiento, la seguridad del sindicado o su integridad personal". (Artículo 83 C.P.P.). // Pero ello no puede ocurrir de manera caprichosa o arbitraria, ni tampoco en desmedro de la autonomía e independencia de la rama judicial, pues no es asunto de menor importancia, sino de enorme trascendencia, que el juez a cuyo conocimiento se encuentra la investigación y juzgamiento de un hecho punible pueda adelantar su labor libre de interferencias extrañas y hasta su culminación. // Precisamente por tales razones, a través de la historia legislativa de la república, el cambio de radicación de los procesos penales siempre ha exigido un trámite judicial, para que sea una autoridad de esta índole la que en definitiva resuelva si es procedente o no llevar a cabo el cambio de radicación del proceso, sin intervención de la rama ejecutiva del poder público”.

44. Sentencia C-713 de 2008. La Corte declaró inexequibles las normas que autorizaban a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado a crear de Salas de Decisión para efecto de la descongestión judicial.

Fecha y hora de creación: 2025-12-04 02:07:07