

DEMANDA ART. 6 LEY 2197

Leonardo Tellez <strengthrain85@gmail.com>

Vie 01/04/2022 16:13

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

Señores Corte Constitucional

Por medio del presente me permito formular demanda al art. 6 Ley 2197

Cordialmente.

Leonardo Tellez

Bogotá D.C.,

Señores Magistrados

CORTE CONSTITUCIONAL

Calle 12 No. 7 - 65 Palacio de Justicia

secretaria3@corteconstitucional.gov.co

Ciudad

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 6 de la Ley 2197 de 2022

Respetados Magistrados,

LEONARDO TÉLLEZ LOZANO, identificado con la cédula de ciudadanía 80.863.908 de Bogotá, obrando en mi condición de ciudadano colombiano, de manera respetuosa me permito formular acción pública de inconstitucionalidad en los términos del artículo 241-1 de la Constitución Política contra la norma señalada en el asunto de la referencia.

1. Norma demandada

El texto normativo acusado es el siguiente (aparte subrayado y en negrilla):

*Ley 2197 de 2022
Diario Oficial No. 51.928, enero 25 de 2022*

“por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones.”

“Artículo 6°. Modifíquese el artículo 42 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: Artículo 42. Destinación. Los recursos obtenidos por concepto del recaudo voluntario o coactivo de multas ingresarán al Tesoro Nacional con imputación a rubros destinados a la prevención del delito y al fortalecimiento de la estructura carcelaria. Se consignarán a nombre del Ministerio de Justicia y del Derecho, en un Fondo cuenta especial. Estos recursos podrán cofinanciar infraestructura y dotación de centros penitenciarios y carcelarios en todo el territorio nacional.

Parágrafo. El procedimiento administrativo de cobro coactivo por concepto de multas será de responsabilidad de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.”

2. Artículos constitucionales violados

El parágrafo del artículo 6 de la Ley 2197 de 2022 vulnera los artículos 150-7 y 154 de la Constitución Política.

3. Competencia de la Corte

De conformidad con lo señalado en el artículo 241-4 Superior, la Corte Constitucional es competente para conocer la presente acción pública de inconstitucionalidad contra la norma de rango legal acusada.

4. Síntesis

Con la expedición del párrafo del artículo 6 de la Ley 2197 de 2022 (“Ley 2197”) el Congreso de la República privó a la Rama Judicial de las competencias para el cobro de las multas que se declaran a su favor a título de las penas accesorias que imponen los jueces penales.

Esta decisión acarrea varios problemas de orden constitucional. En primer lugar, por esta vía se viola el principio de excepcionalidad que rige la concesión de funciones jurisdiccionales a órganos de la Administración, tal como lo establece el artículo 116 de la Carta.

En segundo lugar, se viola la autonomía judicial. El artículo 6 de la Ley 2197 hace que la Rama sea despojada de la función de cobrar las multas que ella misma impone -al menos, en sede penal- para entregar tal tarea al Ejecutivo. El cobro de tales multas es una consecuencia propia de su imposición. Es decir, el cobro de la multa es una consecuencia directa de la decisión de naturaleza penal de imponerla. Al asignarle a la Administración esta tarea, el Congreso violó la autonomía judicial y el principio de separación de poderes.

En tercer lugar, se trata de una norma contraria a los artículos 150-7 y 154 superiores dado que se trata de una disposición que modifica la estructura de la administración nacional pero que no contó con aval del Gobierno.

Por último, la norma acusada viola el principio de racionalidad mínima que debe permear todo proceso legislativo. La norma demandada contiene tres elementos que demuestran la falta de racionalidad mínima: (i) expedición de forma inconsulta con el Gobierno Nacional y sin un sustento democrático real y efectivo; (ii) falta de planeación por introducir un cambio abrupto y repentino en el ordenamiento jurídico, que no tomó en consideración un régimen de transición o período de empalme para el desplazamiento de la función; y (iii) alteración sustancial de la naturaleza de los cobros coactivos por vía administrativa.

De este modo, el texto acusado carece de elementos que lo doten de una racionalidad mínima y que permitan hacer una valoración de la relación medio-fin que debe acompañar todo proceso de creación normativa.

5. Problemas jurídicos

Para orientar el debate expuesto, se proponen, de manera respetuosa, los siguientes problemas jurídicos:

- ❖ ¿Desconoció el Congreso los límites del artículo 116 Superior al trasladar la totalidad de las funciones jurisdiccionales de un Órgano Judicial al Ejecutivo sin tener certeza sobre la imparcialidad y eficiencia del ejercicio de la función? Esta pregunta se absuelve en la sección 10.1.
- ❖ ¿Vulneró el Congreso la independencia y autonomía judicial y el principio de separación de poderes al sustraer a la Rama Judicial la posibilidad de ejecutar y hacer cumplir deudas emanadas de sus propias providencias? Esta pregunta se absuelve en la sección 10.2.
- ❖ ¿Incurrió el Congreso en un vicio de procedimiento legislativo al modificar la estructura de la Administración, mediante el desplazamiento de la función de cobro coactivo de un órgano de la

Rama Judicial a una entidad de la Rama Ejecutiva, sin contar con el aval expreso del Gobierno Nacional? Esta pregunta se absuelve en la sección 10.3.

- ❖ ¿Vulneró el legislador el principio constitucional de racionalidad mínima al disponer el desplazamiento de la función administrativa de cobro coactivo sin que tal iniciativa fuera sometida a evaluación o análisis de ningún tipo? Esta pregunta se absuelve en la sección 9.4.

6. Límites en la asignación de funciones jurisdiccionales a órganos administrativos (art. 116 C.P.)

El artículo 116 de la Carta Política establece en su inciso tercero que “excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas”.

No obstante, las leyes fundamentadas en la mencionada prerrogativa tienen una clara limitación dada por la “excepcionalidad” que debe revestir la asignación de las funciones jurisdiccionales en órganos de la Administración.

Al respecto, la Corte Constitucional ha desarrollado una sólida línea jurisprudencial en la que ha fijado las limitantes para el legislador cuando pretenda trasladar funciones propias de la Rama Judicial al Ejecutivo.

Una primera limitación que vale la pena resaltar es la referida a la imposibilidad de trasladar la totalidad de las materias propias de una jurisdicción a una autoridad administrativa, pues ello choca con el mencionado principio de “excepcionalidad” que debe permear la asignación.

En tal sentido, en la Sentencia C-156 de 2013 -al evaluar la constitucionalidad de las funciones asignadas al entonces Ministerio del Interior y de Justicia en materia de descongestión judicial- la Corte explicó que en todos los casos en los que atribuyan competencias jurisdiccionales a autoridades administrativas “se puede suponer que, residualmente, se mantendrá un conjunto muy amplio de materias de competencia exclusiva de los jueces”.

La Corporación agregó que el traslado de funciones no puede implicar que se “vacíen” las competencias que en esa materia tienen las autoridades judiciales, pues ello implicaría que la asignación fuera “sin lugar a dudas violatoria del principio de excepcionalidad”.

Otra limitación para el desplazamiento de funciones jurisdiccionales es que se garantice la independencia e imparcialidad del órgano y, especialmente, de los funcionarios que van a ejercer la función jurisdiccional. Esto, debido a que es indispensable conservar la autonomía y juicio de todos quienes ejercen una función ligada a la administración justicia. De lo contrario, se estaría vulnerando uno de los mandatos esenciales del artículo 228 de la Constitución que exige que las decisiones de la administración de justicia sean independientes¹.

Sobre el particular, la Corte Constitucional manifestó textualmente en la Sentencia C-1641 de 2000 que la ley puede conferir atribuciones judiciales a las autoridades administrativas, “pero siempre y cuando los funcionarios que ejercen concretamente esas competencias no sólo se encuentren previamente

¹ Cfr. Artículo 228 de la Constitución Política. “La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. (...) Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo”.

determinados en la ley sino que gocen de la independencia e imparcialidad propia de quien ejercita una función judicial”².

Una tercera limitante que se debe evidenciar es la tocante con la eficiencia que debe revestir la asignación de funciones jurisdiccionales a una autoridad administrativa.

La jurisprudencia ha manifestado que, en los términos del artículo 116 Superior, se faculta constitucionalmente la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas siempre que la atribución sea (i) excepcional y (ii) precisa. Bajo este entendido, ha indicado que del carácter “excepcional” se desprenden tres mandatos, uno de los cuales es “un mandato de asignación eficiente conforme al cual la atribución debe establecerse de manera tal que los asuntos sometidos al conocimiento de las autoridades administrativas puedan ser resueltos de manera adecuada y eficaz”³.

Esta exigencia, explica la Corporación, “demanda del legislador un esfuerzo por valorar cuidadosamente la autoridad administrativa que puede asumir adecuadamente la función judicial”⁴, para lo cual es indispensable conocer “la capacidad y conocimiento de las diferentes autoridades administrativas para cumplirla correctamente”⁵, so pena de poner en riesgo la excepcionalidad.

En concordancia con lo expuesto hasta el momento, es posible concluir que resulta constitucionalmente viable la atribución de funciones jurisdiccionales a un órgano de la administración siempre que -entre otros factores- dicha asignación: (i) no implique un traslado de la totalidad de las competencias de una jurisdicción; (ii) se garantice la independencia e imparcialidad de los funcionarios de la autoridad administrativa que van a ejercer la función jurisdiccional y (iii) sea eficiente, esto es, tome en consideración si la autoridad administrativa puede asumir adecuadamente la función judicial.

7. La función judicial de ejecución de sentencias judiciales y sus diferencias con el cobro coactivo de deudas emanadas de actuaciones administrativas

La función jurisdiccional que concierne a la presente demanda es la ejecución de sentencias penales condenatorias que imponen penas de naturaleza económicas, es decir, multas. Se trata de una función de carácter estrictamente judicial, pues no se refiere a nada distinto que a la ejecución de la decisión tomada por un juez mediante una sentencia, labor que siempre ha estado radicada en las mismas autoridades judiciales. De lo contrario, difícilmente se podrían materializar las decisiones adoptadas en una providencia y los fallos se convertirían en simples textos de papel.

En este sentido, es importante diferenciar la función judicial de ejecución de providencias judiciales de la función de cobro coactivo de multas administrativas. Por el contrario, se trata de funciones que están directamente vinculadas al punto que la segunda -el cobro de la sanción- es una mera consecuencia de la primera -la imposición de la sanción-.

Así pues, la primera se refiere a una actividad de la órbita judicial en la que los jueces, por medio de órdenes y acciones positivas (p.e. embargo, remate, etc.), buscan la materialización de sus decisiones. Esta labor, valga anotar, tiene aún mayor connotación de función judicial en la esfera penal en la que existen jueces de

² Corte Constitucional. Sentencia C-1641 de 2000.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-896 de 2012.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid

ejecución de penas, cuyas funciones están precisamente “orientadas a garantizar la legalidad de la sanción, a supervisar y controlar la ejecución de la pena”⁶.

La segunda, en cambio, se refiere a un "privilegio exorbitante" en cabeza de la Administración⁷ que faculta a las entidades públicas para que cobren directamente -sin intervención judicial- las deudas a su favor emanadas de actuaciones administrativas. La jurisprudencia constitucional⁸ y contenciosa⁹ la han catalogado como una función administrativa.

Sobre el particular, es importante precisar que la jurisprudencia de las diferentes cortes ha sido unánime en sostener que la facultad de cobro coactivo en cabeza de la Administración tiene razón de ser en la ejecución de deudas emanadas exclusivamente de actividades administrativas.

De hecho, el origen de los cobros coactivos en el ordenamiento jurídico colombiano recae justamente en las deudas fiscales, asunto eminentemente administrativo. Hace más de 90 años la Corte Suprema de Justicia explicó que el cobro coactivo fue un privilegio concedido al Estado consistente en “la facultad de cobrar las deudas fiscales por medio de los empleados recaudadores, asumiendo en el negocio respectivo la doble calidad de juez y parte”¹⁰.

En similar sentido se pronunció de antaño el Consejo de Estado, que explicó que la razón de ser de los procedimientos administrativos de cobro coactivo era que “en los conflictos de derecho administrativo, salvo disposición en contrario, ni la administración ni los particulares tienen que recurrir a un juez”¹¹.

Recientemente, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-224 de 2013, al explicar la regla jurisprudencial que fijó la *ratio decidendi* de la providencia C-666 de 2000, manifestó que la jurisdicción coactiva “por entrañar un privilegio para el recaudo simplificado de los créditos, únicamente puede recaer sobre créditos obtenidos en desarrollo de actividades administrativas”¹². De este modo, explicó que “se trata de un privilegio de la administración pública para que ella misma ejecute sus acreencias”¹³.

Así las cosas, el cobro coactivo de las entidades de la Administración fue concebido únicamente para deudas originadas en actuaciones administrativas. No se contempla en él la ejecución de sentencias judiciales, pues -como se mencionó- esa es una función inherente a la Rama Judicial y a la materialización de sus decisiones.

Eso permite extraer una premisa fundamental: la administración es la encargada de hacer que se cumplan sus decisiones administrativas, para lo cual cuenta con la vía coactiva, así como los jueces son los

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-753 de 2005.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2000.

⁸ En palabras de la Corte Constitucional: “la jurisdicción coactiva es un “privilegio exorbitante” de la Administración, que le permite cobrar directamente, es decir sin intervención judicial, las deudas a su favor (...) es una facultad extraordinaria que “va atada indiscutiblemente a los conceptos de imperio, soberanía, poder y autoridad”. (...) En efecto, la jurisdicción coactiva constituye una prerrogativa administrativa que hace que los procesos correspondientes sean de esta naturaleza y no procesos judiciales.” Corte Constitucional. Sentencia C-799 de 2003.

⁹ El Consejo de Estado ha indicado sobre el asunto “La Corte Constitucional, de su lado, ha considerado que las actuaciones de la jurisdicción coactiva son de carácter administrativo. (...) La Sección Tercera del Consejo de Estado ha acogido los criterios de la Corte Constitucional (...) en los que existe definición legal sobre la naturaleza administrativa de la jurisdicción coactiva; En efecto, la Sala ha considerado que las actuaciones de la jurisdicción coactiva son administrativas y, por lo tanto, que sus actos tienen la misma entidad.” C.E., Secc. Tercera, rad. 14807, ago. 30/2006, C.P. Alier E. Hernández Enríquez.

¹⁰ C.S.J., Sala de Negocios Generales, G.J. XLV. N° 1929. Auto de sep. 01/1937, pág. 773.

¹¹ C.E., Sala Plena, Anales 407-408, T. LXIX. jun. 15/1965, p. 297.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-224 de 2013.

¹³ Ibid.

encargados de hacer que se cumplan las decisiones judiciales, para lo cual cuentan con instrumentos judiciales.

Pues bien, aunque podría decirse que en ambos casos se trata de multas, los supuestos en uno y otro escenario son muy distintos. Unas son multas administrativas que toman la forma de acto administrativo. Las otras son multas de naturaleza judicial incorporadas en una providencia judicial.

Las primeras son cobradas por la Administración y las segundas por la Rama Judicial. Cosa distinta es que el legislador haya otorgado prerrogativas de cobro coactivo a unas entidades de la Rama Judicial para hacer eficiente la función de cobro de sentencias (p. e. Consejo Superior de la Judicatura), lo que no implica que las multas contenidas en sentencias se puedan asimilar a deudas administrativas. Una interpretación de tal calado llevaría a asimilar las sentencias judiciales con los actos administrativos lo cual es claramente inadmisibile¹⁴.

Una determinación que desconozca estas diferencias y pretenda que las providencias judiciales se cobren por una autoridad perteneciente al Ejecutivo, como si se tratara de actos administrativos, podría colisionar con preceptos esenciales del régimen constitucional como la independencia de las ramas del poder público y la autonomía judicial.

Es esencial que no haya interferencia entre las funciones de ejecución de la Administración y las de la Rama Judicial, para no afectar el autogobierno de esta última.

En palabras de la Corte Constitucional, este principio debe entenderse como “la capacidad de la Rama Judicial para gestionarse y conducirse por sí misma, sin la dependencia e interferencia de otros poderes y órganos del Estado”¹⁵, que permite materializar los principios de independencia y de autonomía judicial, parte integral “del principio de separación de poderes como elemento esencial del ordenamiento superior”¹⁶.

En concordancia con lo anterior, la Corporación ha manifestado que el postulado de separación de poderes “exige la identificación y diferenciación de los roles estatales, y su asignación a los distintos poderes y órganos del Estado, cada uno de los cuales debe contar con las condiciones para ejercer su objetivo misional de manera separada, y para operar y funcionar por sí mismo”¹⁷.

¹⁴ La jurisprudencia constitucional ha explicado -in extenso- las diferencias entre las sentencias judiciales y los actos administrativos: “Amplios sectores de la moderna doctrina jurídica consideran que si bien es muy difícil encontrar elementos sustantivos que distingan un acto administrativo de uno jurisdiccional, pues ambos en el fondo son la producción de una norma singular dentro del marco de posibilidades establecido por una norma general, lo cierto es que existen elementos formales que permiten establecer una diferencia entre ambos tipos de actos. De un lado, por sus efectos, pues el acto administrativo no goza de fuerza de cosa juzgada mientras que el jurisdiccional es definitivo, por lo cual el primero puede ser revocado, incluso estando ejecutoriado, a menos que exista una situación jurídica consolidada, mientras que el acto jurisdiccional, una vez resueltos los recursos ordinarios y, excepcionalmente, los extraordinarios, es irrevocable. De otro lado, estos actos también se diferencian por la naturaleza de sujeto que los emite, pues sólo puede producir actos judiciales un funcionario que tenga las características de predeterminación, autonomía, independencia e inamovilidad propia de los jueces. En efecto, lo propio del juez es que no sólo deber estar previamente establecido por la ley (juez natural) sino que, además, debe ser ajeno a las partes en la controversia (imparcial), sólo está sujeto al derecho y no a instrucciones de sus superiores o de los otros poderes (independiente), y goza de una estabilidad suficiente para poder ejercer su independencia y autonomía (inamovilidad). Por el contrario, el funcionario administrativo carece de algunos de esos rasgos.” (Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 1998).

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-285 de 2016.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

Puntualmente en lo que se refiere a la función de administración de justicia, indicó la Corte que es necesario contar con un órgano especializado que cumpla con la labor jurisdiccional, la cual “debe poder ser ejercida sin la interferencia de las demás instancias que integran la organización política”¹⁸.

De este modo, es innegable que la autonomía judicial constituye “tanto expresión y manifestación directa del principio de separación de poderes, como condición y garantía de la independencia judicial”¹⁹. Una interferencia en dicha autonomía -por ejemplo, mediante la asignación de una de las funciones jurisdiccionales de un órgano judicial a una autoridad administrativa- podría catalogarse como abiertamente contraria a los mencionados postulados constitucionales.

8. Los proyectos de ley que modifican la estructura de la Administración son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional (art. 150-7 y 154 C.P.)

El artículo 150-7 de la Constitución establece que una de las funciones del Congreso es modificar la estructura de la Administración. No obstante, el inciso 2 del artículo 154 del mismo Estatuto Constitucional señala que las leyes a que se refiere el numeral 7 del artículo 150 “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno”²⁰.

La anterior es una limitación razonable a la discrecionalidad del Congreso de la República. Dado que el presidente es el jefe del Gobierno y la suprema autoridad administrativa (art. 115 C.P.), es coherente que se requiera su consentimiento -directamente o por medio de sus ministros- para modificar la estructura de la Administración.

Sería absurdo pensar que el Congreso puede autónomamente cambiar la estructura y funciones de las entidades sin la iniciativa o el aval del Ejecutivo, pues ello haría disfuncional e ineficiente el ejercicio de la función pública, en abierta contradicción a los postulados del artículo 209 Superior.

La regla prevista en el artículo 154 Superior no constituye una mera formalidad, sino que hay razones sustanciales que la explican. La iniciativa privativa del Gobierno respecto de los proyectos de ley relacionados con la determinación de la estructura de la Administración busca que sea el Ejecutivo el encargado de proponer las medidas que estime necesarias y conducentes para “asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos y el desempeño diligente y eficiente de la función pública por parte de los organismos o entidades administrativas”²¹.

Como recientemente reconoció el Máximo Tribunal Constitucional, “difícilmente podría existir una administración organizada según criterios de planeación, como lo pretende la Carta de 1991, si la estructura administrativa a través de la cual se cumplen sus funciones, no depende del examen autónomo y discrecional que realiza el Gobierno, sobre las necesidades reales que demanda la prestación de los servicios a su cargo o de los órganos que efectivamente se requieren para el desempeño de las atribuciones o potestades públicas que se consagran en la Constitución y la ley”²².

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Cfr. Artículo 154 de la Constitución Política.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-121 de 2003.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-031 de 2017.

Por ello, como prerrogativa constitucional, al artículo 154 le otorga la competencia exclusiva al Gobierno para activar el procedimiento legislativo dirigido a determinar la estructura de la Administración. En ese contexto, la Corte ha resaltado el “valor y la importancia que en términos de articulación y de ejecución de la función administrativa, con todo lo que ella implica, subyace en el señalamiento y en la definición de los órganos encargados de dicha atribución”²³.

En concordancia con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha explicado que la competencia a la que se refiere el artículo 150-7 superior “no supone el ejercicio totalmente independiente de la misma por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional, en razón de que la iniciativa para su aprobación pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional”²⁴.

La iniciativa gubernamental para reformar la estructura de la Administración puede manifestarse de tres formas en el proceso legislativo²⁵:

- (i) Presentación del proyecto: el Gobierno Nacional radica directamente ante el Congreso el texto del proyecto de ley que se pretende tramitar, con la correspondiente exposición de motivos. Por lo general, esta acción está a cargo de los ministros del ramo a los que se asocia la temática del proyecto de ley.
- (ii) Aval: manifestación expresa del Gobierno durante el *iter* de creación legislativa en el sentido de otorgar su aval o coadyuvancia para reformar la estructura de la Administración, aunque no haya sido una propuesta de su iniciativa. El aval debe otorgarse de forma expresa y es el fruto del diálogo entre el Gobierno y el Congreso. Permite un balance entre la función que tiene el último de proponer cosas y el primero de disponer sobre cómo queda armada la estructura de la Administración nacional.
- (iii) Aquiescencia: aceptación del Gobierno de que se tramite legislativamente una reforma a la estructura de la administración -asunto reservado a su iniciativa- presentada dentro de un proyecto de distinta autoría.

La iniciativa gubernamental debe presentarse en alguna de las tres modalidades, so pena de causar un vicio en el procedimiento legislativo.

Por ejemplo, en la Sentencia C-862 de 2012 la Corte declaró la inexecutable de una norma que creaba la ‘Unidad Administrativa Especial de Juventudes’ tras verificar que no se cumplió el requisito formal de iniciativa privativa del Gobierno. Por tratarse de una reforma a la Administración se requería la presentación del proyecto por parte del Ejecutivo, o contar con su aval o aquiescencia. Textualmente manifestó la Corporación:

“La conclusión de que se está ante un vicio procedimental debe sustentarse, además de en la ausencia de iniciativa gubernamental, en que no se haya presentado durante el trámite legislativo alguna de dos situaciones: i) el aval o coadyuvancia del Gobierno (...) o ii) la aquiescencia (...). En el presente caso, no se presentó una manifestación en tal sentido, pues

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-031 de 2017.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-044 de 2006.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-862 de 2012.

en ninguna de las sesiones de comisión o de plenaria el Ministro de Interior –quien hace las veces de Gobierno en este asunto- apoyó la creación de la Unidad Administrativa Especial de las Juventudes.”²⁶

En relación con las modalidades bajo las cuales se puede presentar la iniciativa gubernamental, es importante aclarar que no basta el silencio o la falta de oposición del Gobierno en el debate -por medio de sus delegados- para entender que confirió su aval o aquiescencia al proyecto normativo. Se exige una manifestación clara y expresa en el curso del debate que demuestre el consentimiento del Ejecutivo, sin dar cabida a duda alguna.

Por lo anterior, la precitada providencia aclaró que “aunque tampoco se realizó manifestación en contra del mismo durante el trámite legislativo por parte del Ministro de Interior, no por este simple hecho debe entenderse que se presentó el fenómeno de la aquiescencia o acuerdo tácito por parte del Gobierno”²⁷, máxime considerando que en la redacción original del proyecto presentada por el aludido ministerio no se contemplaba la norma cuestionada.

Las modificaciones a la Administración pueden llevarse a cabo de dos maneras diferentes, a saber, (i) mediante la creación de nuevos órganos o (ii) mediante la asignación de nuevas funciones a órganos existentes.

El primer escenario, la modificación de la Administración mediante la creación de nuevos órganos, se refleja en múltiples decisiones de la Corte Constitucional, como en la precitada Sentencia C-862 de 2012²⁸ y en la Sentencia C-856 de 2006, las cuales coinciden en sostener la imperativa necesidad de contar con iniciativa gubernamental para la creación de nuevos órganos.

En efecto, en la Sentencia C-856 de 2006 se declaró la inexecutable de la norma que creó (expresión “créase”) la Escuela Nacional de Arte Dramático, con fundamento en que “su interpretación incorpora el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150-7 C.P y, verificado el trámite legislativo, se observa que no se contó con la iniciativa gubernamental necesaria, en los términos del inciso segundo del artículo 154 Superior”.

El segundo escenario, relativo a la modificación de la Administración mediante la creación de nuevas funciones para órganos de la administración ya existentes, también ha sido objeto de varios pronunciamientos jurisprudenciales.

En dichos casos, valga anotar, la Corte ha partido de la premisa -reiterada en numerosas ocasiones- de que “determinar aquella estructura es no solo crear los grandes elementos que la integran, sino además,

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-862 de 2012. Agrega la providencia: “En conclusión, el artículo en cuestión i) trata un tema de iniciativa exclusiva del Gobierno –artículos 150 n. 7º y 154-; ii) dicha disposición no fue iniciativa del Gobierno; y iii) el Gobierno, a través de sus voceros o representantes legitimados ante el Congreso –artículos 200 n. 2 y 208 de la Constitución- no realizó manifestación alguna a favor de la disposición que ahora se estudia, no obstante ésta ser incluida desde la ponencia para primer debate del proyecto. | Siendo esta la situación sometida a consideración de la Sala, se concluye que el requisito formal, relacionado con la iniciativa privativa del Gobierno, no fue cumplido en el caso del artículo 31 del proyecto de ley, razón por la cual se declarará su inexecutable.” (Corte Constitucional. Sentencia C-862 de 2012).

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-862 de 2012.

²⁸ En dicha ocasión manifestó la Corporación: “en tanto se trata de la modificación de la estructura de la administración nacional por medio de la creación de una entidad, la propuesta debió surgir del proyecto por éste presentado, en acuerdo con los mandatos del artículo 154 y el numeral 7º del artículo 150, ambos de la Constitución, que prevén la exclusividad del Gobierno en la iniciativa de proyectos que, entre otros, creen entidades del orden nacional”.

determinar su disposición dentro del órgano de que son parte, regular sus mecanismos de relación para el cumplimiento de su tarea, y señalar de modo general sus funciones”²⁹. La Corporación entiende que la función legislativa para determinar la estructura de la administración “no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran”³⁰.

Bajo este entendido, la Sentencia C-482 de 2002 declaró la inconstitucionalidad de las normas que creaban el ‘Consejo Profesional Nacional de Bacteriología’ porque se incluía dentro de él a los ministros de Salud y de Educación, lo que implicó la creación de nuevas funciones a dichos órganos, a pesar de que el proyecto no había sido de iniciativa gubernamental.

Indicó textualmente la Corporación que “la existencia del Consejo está llamada a afectar la estructura de la Administración Nacional. Para el efecto bastaría con reparar que mediante el artículo 12 del proyecto, se asigna una función a órganos de la Administración como son los ministros”³¹. Por tanto, concluyó que el aludido artículo 12 “ha debido ser objeto de la iniciativa gubernamental prescrita en el artículo 154 de la Constitución, en armonía con el artículo 150-7 de la misma Constitución”³².

En igual sentido, la Sentencia C-987 de 2004 reiteró que “las leyes que establezcan nuevas funciones para los ministerios y los mismos ministros requieren de la iniciativa gubernamental o del aval del Gobierno”³³. Sobre este fundamento, al verificar que la creación del ‘Fondo Antonio Nariño Precursor de la Independencia’ asignó nuevas funciones al entonces Ministerio de Protección Social (modificación de la Administración), pero que en el trámite legislativo no se cumplió el requisito de iniciativa o aval gubernamental, la Corte concluyó que debía “declararse la inconstitucionalidad del artículo 6° del proyecto en lo relacionado con la creación del Fondo y con las funciones que se le asignan, dado que estas normas modifican las funciones administrativas del Ministerio de Protección Social”.

Valga aclarar que, aunque los casos que ha examinado la Corte Constitucional se refieren primordialmente a la asignación de funciones a ministros o a ministerios, las conclusiones de la jurisprudencia resultan igualmente aplicables a los demás órganos de la Administración pues el principio que subyace es claro y en nada se relaciona con el tipo o nivel de entidad.

En efecto, el artículo 150-7 de la Constitución cobija, de manera amplia, “ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional”. La norma constitucional transcrita permite concluir que el factor determinante es que se trate de un órgano de la Administración al que se le asignaron nuevas funciones sin consentimiento del Ejecutivo.

De la jurisprudencia expuesta es posible extraer una premisa esencial para el primer problema jurídico esbozado en la presente demanda: las leyes que (i) crean nuevas entidades y/o (ii) establecen nuevas funciones a entidades existentes implican una modificación de la estructura de la Administración y, por tanto, “requieren de la iniciativa gubernamental o del aval del Gobierno”³⁴.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-110 de 2019.

³⁰ Ibid. Sobre el particular, complementa otra providencia: “La función de determinar la estructura de la administración abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control.” (Corte Constitucional. Sentencia C-784 de 2004).

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-482 de 2012.

³² Ibid.

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-987 de 2004.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-987 de 2004.

El Congreso no puede acudir de manera autónoma a una entidad previamente existente para asignarle nuevas funciones, pues ello constituiría una burla a las razones que tuvo el Constituyente del 91 para introducir la restricción del inciso segundo del artículo 154.

La ausencia de iniciativa o aceptación gubernamental expresa -bajo cualquiera de las tres modalidades descritas- configura un vicio de procedimiento legislativo por contradicción de los artículos 150-7 y 154 de la Carta. Esta situación impacta de forma irremediable la constitucionalidad de las reformas legales a la Administración³⁵.

9. Deber del Congreso de cumplir con el principio de racionalidad mínima (art. 150-7)

En el modelo constitucional implantado en 1991 se confirió al legislador un amplio margen de configuración. Según el artículo 150 Superior, corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas podrá cumplir múltiples funciones, una de las cuales es definir la estructura de la Administración nacional (numeral 7).

Pese al amplio margen de configuración y discrecionalidad otorgado por el constituyente, el Senado y la Cámara de Representantes encuentran una serie de limitaciones en el marco del proceso de creación normativa.

Puntualmente en relación con la función del artículo 150-7, ya se explicó la restricción de que las leyes cuenten con iniciativa del gobierno (inc. 2, art. 154 C.P.). Sin embargo, esa no es la única limitación para el legislativo. El Congreso debe respetar a cabalidad los principios propios del trámite legislativo, así como obrar conforme al mandato superior que le exige “actuar consultando la justicia y el bien común” (art. 133 C.P.).

De este modo, entre los múltiples postulados que deben orientar la función legislativa se encuentra el principio de racionalidad mínima. Este concepto ha sido desarrollado por el Máximo Tribunal Constitucional como un principio de rango superior que conlleva diferentes exigencias en el proceso de creación normativa.

Según la Corte, este principio tiene como finalidad exigir que el legislador no adopte decisiones arbitrarias o caprichosas, sino que cada medida esté fundada en un “mínimo de racionalidad”. Por tanto, es esencial que el Congreso, previo a la promulgación de una ley, se pregunte qué se busca con ella (análisis de la finalidad), cómo se va a lograr lo buscado (análisis del medio) y qué tan propicia es la medida para alcanzar lo pretendido (análisis de la relación medio-fin).

En la creación de leyes no basta con que el Congreso persiga fines valiosos. Debe además crear las herramientas idóneas y adecuadas que permitan la efectiva materialización de dichos fines, en atención a los postulados del ejercicio de la función pública (art. 209 C.P.). De lo contrario, las normas no serían más que postulados vacíos y de imposible realización que impedirían la satisfacción de los fines esenciales del Estado (art 2 C.P.).

En línea con lo anterior, la finalidad de la racionalidad mínima es que toda decisión de la administración pública esté “fundada en razones que lógica y empíricamente puedan ser constatadas, con miras a justificar

³⁵ Como se reconoció en la precitada Sentencia C-856 de 2006, al analizar el alcance de los artículos 150-7 y 154 en las reformas a la Administración la Corte “ha declarado la inexecutable de normas que, aunque constituían el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150-7 C.P., no contaron con la iniciativa o aval del Ejecutivo”. Corte Constitucional, Sentencia C-856 de 2006.

las acciones adoptadas como medios para alcanzar los fines propuestos”³⁶. Así, en el contexto legislativo, tal racionalidad “busca evitar que se adopten leyes ilógicas y que resulten alejadas de los valores, derechos y principios que se consagran en la Constitución”³⁷.

La Corte no ha desarrollado criterios que permitan identificar la carencia de ‘racionalidad mínima’ de una ley, pero sí lo ha hecho en relación con las políticas públicas -que en últimas se materializan en leyes-. Por tanto, resulta plausible aplicar analógicamente tales criterios como parámetros para determinar la racionalidad mínima de las leyes.

El Auto A-331 de 2019 señala que la racionalidad mínima está dada por tres criterios³⁸: (i) transparencia; (ii) seriedad y (iii) coherencia. En relación con el tercer criterio, esencial para efectos de la presente demanda, estimó la Corporación que implica constatar “que lo dispuesto en la ley corresponda a los recursos y a la capacidad institucional requerida”³⁹.

De este modo, para satisfacer la racionalidad mínima es esencial que las leyes expedidas por el Congreso tomen en consideración los recursos y la capacidad institucional, especialmente cuando se están desplazando funciones de un órgano de índole judicial para que sean asumidas por un órgano de la Administración.

Lo anterior no supone ir en contravía del margen de discrecionalidad del Congreso para modificar los proyectos normativos, sino que busca armonizar el ejercicio de esa función con la lógica y la coherencia. Como se expresó en uno de los salvamentos de voto a la Sentencia C-950 de 2001: “[a]unque compartimos el espíritu de la sentencia de dejar un amplio margen al Congreso para introducir modificaciones a los proyectos, estimamos que hay un mínimo de racionalidad legislativa que en todo caso debe ser respetado”⁴⁰.

Es importante recalcar que la racionalidad mínima no es únicamente un principio orientador para el legislador, sino que, según los desarrollos de la jurisprudencia, constituye un verdadero parámetro -autónomo y suficiente- para evaluar la constitucionalidad de normas de rango legal. La falta de racionalidad mínima legislativa ha sido utilizada como fundamento para expulsar normas del ordenamiento jurídico en el marco de juicios de constitucionalidad.

Por ejemplo, en la Sentencia C-619 de 2012 se evaluó -entre otras cosas- la constitucionalidad de la norma que atribuía al Consejo Superior de la Judicatura la posibilidad de cambiar la radicación de un proceso para reasignarlo a una autoridad diferente a la que inicialmente lo conocía. La Corte consideró que se trataba de una facultad de gran trascendencia, por cuanto tenía la capacidad de alterar la competencia y comprometer el ejercicio de garantías fundamentales. La Sala concluyó 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”.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-084 de 2018.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-084 de 2018.

³⁸ Corte Constitucional. Auto A-331 de 2019.

³⁹ Corte Constitucional. Auto A-331 de 2019.

⁴⁰ Corte Constitucional. Salvamento de voto de la Sentencia C-950 de 2001.

En la Sentencia C-245 de 2002, la Corte estudió la constitucionalidad de una ley expedida con el propósito de “interpretar con autoridad” el sentido de la ley que definió el objeto sobre el que recaía el impuesto de industria y comercio. La providencia explicó que “si el Congreso decide hacer uso de la facultad de interpretación legal que le otorga la Constitución (numeral 1 del artículo 150 C.P.) debe tener pleno conocimiento de los efectos que su decisión produce respecto de las normas que interpreta”⁴¹, siendo esa una exigencia de racionalidad mínima del proceso legislativo. Bajo ese entendido, el juez constitucional estimó que se había vulnerado la racionalidad debido a que el legislador no tuvo en cuenta los efectos de su determinación, pues en realidad no estableció “ninguna interpretación del objeto sobre el que recae el impuesto de industria y comercio, sino que está creando una nueva prohibición no contemplada”⁴².

En consonancia con lo expuesto, es innegable que la actividad del legislador y su libertad de configuración (art. 150) está limitada por una serie de principios, entre los que está la racionalidad mínima de las decisiones adoptadas, cuya inobservancia es constitutiva de un vicio de inconstitucionalidad.

El principio de racionalidad mínima permite extraer una regla esencial de cara al segundo problema jurídico planteado: siempre que el legislador pretenda modificar la estructura de la Administración mediante la asignación de una función (nueva o proveniente de otro órgano) a un órgano ya existente (art. 150-7 C.P.) deberá hacerlo de forma racional, esto es, previa evaluación de la coherencia de la medida adoptada y sus efectos de cara al fin pretendido (relación medio-fin). La ausencia de dicha racionalidad es motivo suficiente para declarar la inexecutable de la norma.

10. Formulación de cargos contra el párrafo del artículo 6 de la Ley 2197 de 2022

Este acápite describe en primer término el trámite legislativo surtido por la norma materia de la controversia. Luego aborda los cuatro cargos de constitucionalidad expuestos al inicio de la demanda.

El proyecto de ley 266 de 2021 Senado – 393 de 2021 Cámara de Representantes “por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones” (en adelante el “Proyecto de Ley”), hoy convertido en la Ley 2197, fue radicado por iniciativa del Gobierno ante el Congreso de la República.

La iniciativa se presentó el 17 de noviembre de 2021 por los ministros de las carteras del Interior, de Justicia y del Derecho y de Defensa, con el acompañamiento de varios congresistas.

El texto inicial del Proyecto de Ley fue publicado en la Gaceta del Congreso 1725 de 2021. Según la exposición de motivos, el proyecto radicado constaba de 51 artículos y su finalidad era dotar a las autoridades con mayores herramientas jurídicas para garantizar el orden público y la seguridad ciudadana, centrado en brindar protección a la ciudadanía y sus derechos.

Se hace hincapié en que la redacción original del Proyecto de Ley no contemplaba el artículo acusado en la presente demanda.

Con ocasión del mensaje de urgencia al Proyecto de Ley por parte del presidente de la República, en concordancia con los artículos 163 de la Constitución Política y 5 de la Ley 5 de 1992, la iniciativa fue objeto

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C-245 de 2002.

⁴² Ibid.

de debate conjunto por parte de las comisiones primeras del Senado y de la Cámara de Representantes los días 7 y 9 de diciembre de 2021.

En las mencionadas fechas el Proyecto de Ley fue aprobado en primer debate por ambas cámaras legislativas. El artículo objeto de la demanda no hizo parte del debate ni del texto legislativo aprobado en esta oportunidad, según consta en las Gacetas del Congreso 1781/1782/1810 de 2021.

El artículo acusado apareció por primera vez en el 'informe de ponencia' para el segundo debate del Proyecto de Ley en las plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes, como consta en las Gacetas del Congreso 1891/1890 de 2021, respectivamente.

En el informe para el segundo debate en las plenarias, idéntico para ambas cámaras legislativas, se indica la inclusión del artículo 6 (ahora demandado) como un artículo nuevo al Proyecto de Ley⁴³. No obstante, no se otorga ninguna justificación válida para la usurpación de tal función al Consejo Superior de la Judicatura y su correspondiente desplazamiento a un órgano de la Administración central.

El artículo en cuestión fue aprobado en los términos propuestos por la plenaria del Senado y la plenaria de la Cámara de Representantes, como consta en el informe de conciliación de ambas células legislativas⁴⁴. No obstante, en las grabaciones de las sesiones plenarias no hay constancia de que el artículo hubiere sido sometido a discusión de forma individual por ninguna de las dos cámaras. Al no haber proposiciones sobre su contenido, en ambos cuerpos legislativos su texto se aprobó mediante votación en bloque de varios artículos⁴⁵.

Es decir, el Congreso -tanto Cámara como Senado- se limitó a votar un bloque de artículos entre los que se incluyó el aludido artículo 6. No se justificó en ningún momento el motivo por el cual se sustrajo la función a la Rama Judicial.

En el marco del procedimiento legislativo no hubo pronunciamiento alguno sobre el contenido del artículo demandado por parte de los actores de la discusión, que incluyó a congresistas, representantes del gobierno y miembros de la fuerza pública.

De lo anterior se colige que en la formulación y aprobación del artículo 6 de la Ley 2197 no medió iniciativa, aval o aquiescencia expresa del Gobierno Nacional, pese a tratar un asunto que concierne a la estructura y funciones de la Administración.

Una vez descrito el trámite legislativo que surtió el párrafo acusado, se pone de presente que los cargos se estructuran de la siguiente forma:

La sección 10.1 estudia si el Congreso vulneró los límites impuestos en la Constitución para la asignación de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas.

⁴³ Gacetas del Congreso 1890 y 1891 de 2021, pág. 16.

⁴⁴ Gacetas del Congreso 1926 y 1903 de 2021.

⁴⁵ Plenaria Cámara de Representantes, sesión extraordinaria proyectos de Ley del 20 de diciembre de 2021. Disponible en: [Plenaria Cámara de Representantes: Sesión Extraordinaria Proyectos de Ley - 20/12/2021 - YouTube](#). Plenaria Senado de la República, sesión mixta del 20 y 21 de diciembre de 2021. Disponible en: [#PlenariaSenado - 20 de Diciembre de 2021 - YouTube](#) y [#PlenariaSenado - 21 de Diciembre de 2021 - YouTube](#).

En la sección 10.2 se evalúa si la norma demandada desconoce los postulados de autonomía judicial y separación de poderes al usurpar a la Rama Judicial la función de ejecutar y hacer cumplir sus propias providencias, para en su lugar trasladarla a una autoridad administrativa y disponer que se cobren coactivamente como si se tratara de actos administrativos.

La sección 10.3 estudia si el Congreso incurrió en un vicio de procedimiento legislativo al modificar la estructura de la Administración, mediante el desplazamiento de la función de cobro coactivo a una entidad del Ejecutivo, sin contar con el aval expreso del Gobierno Nacional.

En la sección 10.4 se examina si el legislador vulneró el principio constitucional de racionalidad mínima al disponer el desplazamiento de la función de cobro coactivo de condenas penales sin que tal iniciativa fuera sometida a evaluación o análisis de ningún tipo.

10.1. La norma demandada vulnera el artículo 116 de la Constitución por desconocer los límites para la asignación de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas

Según lo visto en el capítulo 6, la atribución de funciones jurisdiccionales a una autoridad administrativa es legítima, siempre y cuando (i) ello no implique un traslado de la totalidad de las competencias de una jurisdicción, (ii) se garantice la independencia e imparcialidad de los funcionarios que las ejerzan y (iii) el desplazamiento de tales funciones sea eficiente.

La norma acusada no cumple con ninguno de los tres factores, de modo que la usurpación de la función de cobro de multas penales radicada en el Consejo Superior de la Judicatura resulta a todas luces contraria al artículo 116 de la Carta Política, norma superior que impone los límites conforme a los cuales se podrán asignar funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas.

En primer término, el traslado de la función al Ejecutivo vació por completo las competencias jurisdiccionales de la Rama Judicial en la esfera de cobros de condenas penales de contenido pecuniario. El legislador omitió la limitación consistente en la imposibilidad de sustraer la totalidad de una función jurisdiccional a las autoridades judiciales, vulnerando así la “excepcionalidad” que exige el artículo 116 Superior.

Pues bien, la norma desplazó la totalidad de la competencia coactiva del Consejo Superior de la Judicatura en materia penal. El órgano judicial quedó desprovisto de todas sus funciones de ejecución de condenas pecuniarias.

Este resultado es abiertamente inconstitucional, particularmente por vulnerar la regla de excepcionalidad. Esto fue advertido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-156 de 2013, en la que se indicó que: “por ejemplo, una remisión normativa a un ordenamiento comprensivo de todas las materias propias de una jurisdicción (o la mayor parte de ellas) resultaría sin lugar a dudas violatoria del principio de excepcionalidad”⁴⁶.

Así las cosas, el legislador no estaba facultado para despojar de manera absoluta al Consejo Superior de la Judicatura de sus competencias de ejecución de providencias con penas económicas, pues ello implicó vaciar por completo sus funciones jurisdiccionales en esa esfera.

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2013.

En segundo término, el hecho de trasladar dicha función a una entidad del Ejecutivo no permite satisfacer el criterio de independencia e imparcialidad de los funcionarios que ejercerán la función. Como reconoció la Corte Constitucional en la Sentencia C-1641 de 2000 al evaluar la constitucionalidad de unas funciones jurisdiccionales asignadas legalmente a la Superintendencia Bancaria, la ley puede conferir atribuciones judiciales a las autoridades administrativas, pero “siempre y cuando los funcionarios que ejercen concretamente esas competencias no sólo se encuentren previamente determinados en la ley sino que gocen de la independencia e imparcialidad propia de quien ejercita una función judicial”⁴⁷.

Este criterio no se satisface por varios motivos. Por una parte, la norma no determina previamente quiénes son los funcionarios que ejercerán dichas competencias jurisdiccionales, sino que se limita a asignarle la labor la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE).

La ANDJE no es una entidad independiente. Por el contrario, es un órgano perteneciente al sector central de la Administración y con una notable injerencia del poder Ejecutivo, particularmente por su relación de adscripción al Ministerio de Justicia y del Derecho, órgano con funciones abiertamente políticas y que bajo ninguna circunstancia podría catalogarse como independiente o ajeno a la línea política del Gobierno Nacional.

Por último, debido a que la estructura administrativa de la ANDE no parece ser suficiente para garantizar una plena separación, independencia y distinción entre el ejercicio de las funciones administrativas y el ejercicio de las funciones jurisdiccionales, problema que no presenta un órgano de naturaleza judicial como el Consejo Superior de la Judicatura. Al respecto, debe reiterarse que la Corte Constitucional ha sido enfática en la necesidad de asegurar “la autonomía e independencia” de las funciones jurisdiccionales, lo que difícilmente puede lograrse en una entidad cuya estructura y funcionarios están enfocados en funciones únicamente administrativas y que nunca ha estado preparada para asumir funciones propias de la Rama Judicial.

La situación de la ANDJE, valga añadir, no podría equipararse a la de las superintendencias cuya asignación de funciones ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, en la medida que la estructura legal y la delegación funcional de estas últimas permiten diferenciar -sin lugar a equívocos- sus funciones administrativas de las jurisdiccionales. Es claro cuales funcionarios cumplen funciones administrativas y cuales funciones jurisdiccionales, lo que no parece plausible en el caso de la ANDJE.

En tercer lugar, el desplazamiento de la función no es eficiente, ya que no permite que la función asignada a la autoridad administrativa se cumpla “de manera adecuada y eficaz”⁴⁸, como lo exige la jurisprudencia constitucional.

Para comenzar, como se ha señalado ya, el cobro de las multas es una consecuencia de su imposición. Resulta manifiestamente ineficiente que se escindan estos dos componentes de la función de cobro de estos recursos de manera tal que la responsabilidad de imponerlas quede en cabeza de la Rama Judicial y la función de cobrarlas en cabeza de la Rama Ejecutiva.

Aunado a las falencias estructurales y funcionales de la ANDJE recién mencionadas, no debe perderse de vista que la función en cuestión estaba radicada originalmente en el Consejo Superior de la Judicatura. Esto

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-1641 de 2000

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-896 de 2012.

es importante si se tiene en cuenta que, desde años atrás, se confirieron facultades coactivas a este órgano judicial para cumplir de forma eficiente el recaudo de las multas.

En razón de lo anterior, el Consejo Superior de la Judicatura cuenta con la infraestructura necesaria para llevar a cabo el procedimiento de recaudo, lo que le ha permitido cumplir a satisfacción la función los últimos años. Este órgano judicial cuenta en su estructura con Oficinas de Cobro Coactivo que, bajo el cumplimiento de unos procedimientos minuciosamente diseñados y una eficiente distribución de funciones, lleva a cabalidad este tipo de procedimientos, que abarcan la fase de cobro coactivo y las siguientes etapas: (i) investigación de bienes del deudor; (ii) libramiento del mandamiento de pago, (iii) decreto de medidas cautelares; (iv) notificación mandamiento de pago; (v) nombramiento de auxiliares de la justicia (curador, secuestre, perito); (vi) efectuar diligencia de secuestro de bienes; (vii) resolución de excepciones y recursos; (viii) dictar sentencia u orden de seguir adelante con la ejecución; (ix) liquidación del crédito y costas; (x) avalúo de bienes y (xi) atender diligencia de remate y actuaciones posteriores.

No son pocas las herramientas y recursos humanos, económicos y tecnológicos que se requieren para el cumplimiento de esta función. No obstante, el Consejo Superior de la Judicatura ya cuenta -desde hace varios años- con la experiencia e instrumentos necesarios para su cabal cumplimiento.

Bajo este supuesto, es altamente ineficiente trasladar de forma repentina esta función jurisdiccional a una autoridad administrativa, pues implica que este nuevo órgano deberá recorrer todo el camino ya transitado por el Consejo Superior de la Judicatura para poder cumplir -de forma eficiente- la función.

Esto conlleva, por un lado, una curva de aprendizaje, tiempo para adaptar la estructura de la entidad a las nuevas funciones -ajenas a su labor administrativa- y un inmenso esfuerzo por acoplar los recursos e instrumentos requeridos, entre muchos otros factores. Por el otro, a la pérdida y desaprovechamiento del amplio conocimiento, la vasta experiencia y las herramientas del Consejo Superior de la Judicatura en el desarrollo de la función. Y, todavía peor, que en el interregno de acople de la nueva entidad los cobros de las sentencias se estanquen, es decir, no se ejerza -al menos no eficientemente- la función jurisdiccional.

En suma, la ineficiencia radica en que el efecto de la norma consiste en suprimir una gran infraestructura para montar otra idéntica que funcione para lo mismo, pero al amparo de un nombre distinto.

En consideración a todo lo expuesto, es claro que en el caso concreto la atribución de funciones jurisdiccionales a la autoridad administrativa no cumplió con los requisitos mínimos para ser catalogada como legítima, lo que constituye un motivo suficiente para predicar su inconstitucionalidad por contradecir abiertamente el artículo 116 Superior.

10.2. La expresión normativa demandada vulnera el artículo 228 de la Constitución por soslayar la autonomía e independencia de la Rama Judicial, en contravía al principio de separación de poderes del artículo 113 Superior.

La asignación de la función de cobro de multas penales a la ANDJE materializa un cambio sustancial en el paradigma de ejecución de las providencias judiciales, que riñe con la autonomía de la Rama Judicial (art. 228 C.P.) y, en consecuencia, con el principio de separación de poderes (art. 113 C.P.). Además, la norma demandada interfiere gravemente con el principio de autogobierno judicial.

Según se explico anteriormente, en el ordenamiento jurídico ha imperado una premisa según la cual corresponde a la Administración la ejecución de las decisiones administrativas y a la Rama Judicial la ejecución de las providencias judiciales.

Bajo esa consideración, se crearon facultades coactivas cuya finalidad era que la Administración cobrara exclusivamente las deudas emanadas de sus propias actuaciones administrativas. En línea con esta lógica es que el artículo 98 del CPACA impone a las entidades públicas únicamente el deber de “recaudar las obligaciones creadas en su favor”⁴⁹, no obligaciones ajenas y menos si estas no provienen de la órbita de sus funciones. No obstante, el legislador también confirió en el último tiempo prerrogativas coactivas a órganos judiciales para el cobro de obligaciones.

Al margen de la consideración sobre la validez de la decisión legislativa de conferir poderes coactivos para cobros judiciales y su armonía con la función y esencia de la institución de cobro coactivo, lo cierto es que actualmente tanto la Administración como la Rama Judicial realizan cobros coactivos.

Lo anterior, sin embargo, no implica que se pueda desconocer la sustancial diferencia que existe entre las fuentes de las deudas, pues unas emanan de actuaciones administrativas y otras de procesos judiciales. Por tanto, aunque su cobro se realice con procedimientos semejantes, no se pueden confundir las multas administrativas con las multas judiciales.

Por tratarse de deudas de un origen distinto, es claro que su ejecución -que propende por la efectividad y materialización de la decisión adoptada- debe estar a cargo de autoridades diferentes. Pues corresponde a la Administración garantizar la eficacia de los actos administrativos y corresponde a los Jueces garantizar la eficacia de las providencias judiciales. Es apenas lógico y razonable que la facultad de cobro y de exigencia de cumplimiento de decisiones sea ejercida por la autoridad competente en la esfera en la que surgió dicha obligación, administrativa o judicial.

La usurpación a la Rama Judicial de la función de cobrar sus propias providencias -para desplazarla al Ejecutivo- es una conculcación a los postulados de independencia, autonomía y autogobierno que la Constitución confiere a la Rama Judicial. Las multas penales emanan del ejercicio autónomo de administración de justicia en cabeza de jueces y tribunales, así que en su cobro debe estar en cabeza de un órgano judicial.

Al sustraer la norma demandada el poder de la Rama Judicial de cobrar sus propios créditos desconoce su autonomía e independencia, así como el postulado de autogobierno que la permea. Las sentencias judiciales no pueden ser cobradas por autoridades del Ejecutivo como si se tratara de actos administrativos.

El contenido del texto normativo demandado implica, a su vez, que se difumine la delimitación y separación funcional de los poderes públicos instaurada en el artículo 113 de la Carta -presupuesto esencial para el armónico funcionamiento del sistema democrático-.

Todo lo anterior hace necesaria la expulsión de la norma demandada del ordenamiento jurídico.

10.3. Vulneración del procedimiento legislativo en la aprobación de la norma demandada, por contradicción expresa de los artículos 150-7 y 154 de la Constitución

⁴⁹ Cfr. Artículo 98 de la Ley 1437 de 2011.

Como se explicó en detalle en el capítulo 8, un análisis conjunto de los artículos 150-7 y 154 de la Constitución lleva a la siguiente premisa: si bien el Congreso es competente para definir o modificar la estructura de la administración, su competencia se encuentra condicionada a la iniciativa del Gobierno, bien mediante la presentación, aval o aquiescencia de la respectiva iniciativa.

Dicho presupuesto parecería cumplirse *prima facie* en el caso concreto, debido a que la Ley 2197 en la que se inserta la norma demandada se originó en un proyecto de ley radicado por el Gobierno. Sin embargo, tal afirmación no puede sostenerse si se tiene en cuenta que el artículo demandado no estaba incluido en la redacción original del Proyecto de Ley radicado por los ministros del Interior, Defensa y Justicia y Derecho⁵⁰.

Como se evidencia en las Gacetas del Congreso 1890 y 1891 de 2021, el artículo 6 de la norma se incluyó como artículo nuevo para los debates en las plenarios de Senado y Cámara, sin que haya constancia alguna del aval o consentimiento otorgado por el Gobierno -representado en el trámite legislativo por los ministros y sus delegados-. Asimismo, en los debates de plenarios de ambas cámaras legislativas se observa que el artículo no fue puesto en consideración del Gobierno, sino que simplemente fue objeto de una votación en bloque para aprobar varios artículos del Proyecto⁵¹.

La falta de aval del Gobierno materializa una clara y grave contravención a los límites de la facultad discrecional que tiene el Congreso de definir o reformar la estructura de la Administración por iniciativa del Gobierno (arts. 150-7 y 154 C.P.). Se trata de una falta que configura un vicio en el trámite legislativo⁵².

Sobre el particular, valga la pena reiterar que para entender otorgado el aludido consentimiento se requiere una “manifestación expresa durante el iter de creación legislativa”⁵³.

Si bien el tercer inciso del artículo 154 Superior permite al Congreso “introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno”, en cumplimiento del principio legislativo de identidad, dicha facultad debe ejercerse en armonía con el postulado del inciso segundo que exige el consentimiento del Ejecutivo cuando se trate de modificar la estructura de la Administración.

El aval expreso del Ejecutivo es un requisito indispensable para la promulgación de cualquier ley que implique modificaciones a la Administración, supuesto que -como se vio- incluye la asignación de nuevas funciones a órganos ya existentes⁵⁴.

La falta de aval del Gobierno en una norma de esa naturaleza es, por ende, razón suficiente para que se declare su inconstitucionalidad, por infracción de los límites constitucionales a la función legislativa.

⁵⁰ Gacetas del Congreso 1725, 1781, 1782 y 1810 de 2021.

⁵¹ Plenaria Cámara de Representantes, sesión extraordinaria proyectos de Ley del 20 de diciembre de 2021. Disponible en: [Plenaria Cámara de Representantes: Sesión Extraordinaria Proyectos de Ley - 20/12/2021 - YouTube](#). Plenaria Senado de la República, sesión mixta del 20 y 21 de diciembre de 2021. Disponible en: [#PlenariaSenado - 20 de Diciembre de 2021 - YouTube](#) y [#PlenariaSenado - 21 de Diciembre de 2021 - YouTube](#).

⁵² La jurisprudencia constitucional ha explicado que en un caso como el que nos atañe, para sostener la existencia de un vicio procedimental, más allá de la ausencia de iniciativa gubernamental en la presentación del proyecto, debe acreditarse que no se presente durante el trámite legislativo “i) el aval o coadyuvancia del Gobierno para que se tramitara esta iniciativa no obstante no haber sido por éste propuesta” (Corte Constitucional. Sentencia C-862 de 2012).

⁵³ Corte Constitucional. Sentencia C-862 de 2012.

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-987 de 2004.

La norma acusada supone una clara modificación de la estructura de la Administración debido a que impone una nueva función a un órgano que hace parte de la estructura de la Rama Ejecutiva y que antes estaba siendo ejecutada por la Rama Judicial.

Como se ha señalado ya, el expediente legislativo no contiene elemento fáctico alguno que refleje aval o aquiescencia gubernamental. Al no existir manifestación alguna en ese sentido, es preciso concluir que la norma fue incorporada por voluntad exclusiva del Congreso, sin participación del Gobierno.

En conclusión, el párrafo del artículo 6 de la Ley 2197 de 2022 es inconstitucional por tratarse de una norma que afecta la estructura y diseño institucional de la Administración nacional que fue incorporada al ordenamiento legal sin que mediara iniciativa alguna del Gobierno.

10.4. La expresión normativa demandada vulnera el principio de racionalidad mínima del trámite legislativo

El párrafo del artículo 6 de la Ley 2197 de 2022 vulnera el principio constitucional de racionalidad mínima que debe atender el legislativo en el proceso de creación de leyes.

En primer término, la contradicción del principio se manifiesta en la falta de ponderación de los fines pretendidos por la norma y los medios establecidos para satisfacer tal fin (análisis de la relación medio-fin).

Pues no se observa en el trámite legislativo que se haya hecho una evaluación de la naturaleza de los cobros de multas penales y del nivel de eficiencia en el cumplimiento de la función por parte de la Rama Judicial. Por tanto, no hay evidencia de que una supuesta falencia o falta de eficiencia en el desarrollo de la función se deba al Consejo Superior de la Judicatura como órgano encargado de ejecutarla, ni mucho menos de que la eventual problemática se subsane con la sustracción de la función a la Rama Judicial para asignársela al Ejecutivo.

Además, valga anotar, en la modificación normativa no se definió ningún aspecto adicional o novedoso que permita inferir que la función desplazada se desarrollará de forma más eficiente en el nuevo órgano, es decir, los factores que le conceden una racionalidad mínima.

La norma acusada no contiene ninguno de estos factores. Por el contrario, presenta diferentes rasgos que demuestran su condición manifiestamente irracional y caprichosa.

En primer lugar, el Congreso no evaluó, ni siquiera de forma sucinta, la conveniencia, impacto u oportunidad de la norma, ni cuenta con un sustento democrático real y efectivo.

Segundo, la repentina sustracción de la función a la Rama Judicial para asignársela a un órgano de la Administración, sin que mediara el más mínimo análisis, evaluación o ponderación de la medida, denota una clarísima falta de planeación normativa por parte del Congreso. Al respecto, basta considerar los argumentos esgrimidos en el primer cargo en relación con la falta de eficiencia del desplazamiento de la función.

Bajo ninguna perspectiva resulta armónico con los principios de la Administración pública, particularmente con la eficiencia, la economía y la celeridad, el desplazamiento repentino de la gestión del cobro de miles de multas que se producen anualmente con ocasión de las sentencias ejecutoriadas en la justicia ordinaria penal

a una única entidad, máxime considerando que tal cambio implica radicar la función en una rama del poder público distinto al que la ostentaba hasta antes de la expedición de la ley.

Además, valga anotar, tampoco previó el legislador un mecanismo de empalme o régimen de transición que permitiera a la entidad destinataria tener un tiempo de preparación y adaptación, o bien contar con una implementación gradual y programática de la función. El desplazamiento fue repentino y sus efectos empezaron a producirse de forma inmediata con la promulgación de la norma.

Tercero, la norma altera de manera sensible la lógica de la función de cobro coactivo y, de paso, del cobro de obligaciones dinerarias en cabeza de la Administración, según se explicó anteriormente.

En esta demanda no se indaga si se trata de una figura de rango meramente legal o si alberga también una dimensión constitucional, pero sí se pone de manifiesto que se trata de un cambio significativo al diseño institucional que tradicionalmente se le ha atribuido a la función de cobro coactivo.

Más aún en consideración a que en el caso concreto se trata de obligaciones de fuente judicial -no administrativa- que emanan de procesos penales, por lo cual sería coherente y razonable que la gestión de cobranza siga a cargo de un órgano de naturaleza judicial como el C.S. de la Judicatura.

En lo que concierne al principio de racionalidad mínima, la pregunta es si el legislador puede introducir un cambio de semejante dimensión sin someterlo a un grado mínimo de debate y de deliberación pública.

Esta pregunta debe ser contestada de manera negativa. Los fines básicos que la Constitución le asigna obligan al Estado a actuar siempre en procura de la satisfacción del interés general. Este mandato opera bien en esferas en las que el legislador tiene competencias precisas como en aquellas de las que disfruta de un amplio margen de configuración.

El margen de configuración del legislador depende del grado de autonomía del que éste dispone para escoger alguna de las muchas opciones que puede haber para regular una materia o definir una cierta institución jurídica.

Ahora bien, independientemente del margen de configuración del que disponga y de la alternativa por la cual se incline en cada caso, es de suyo que cualquiera de las actuaciones del Congreso -al igual que las de cualquier otro órgano del poder público- deben tener siempre un objetivo definido. Así se deduce de las normas constitucionales aplicables. El artículo segundo superior incluye dentro de los fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover el interés general y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan. El artículo 113 agrega que es deber de los órganos del Estado colaborar armónicamente para la realización de sus fines.

La existencia de esta regla de finalidad de las actuaciones de los órganos del Estado -incluso del Congreso e independientemente del margen de configuración del que dispone respecto de las distintas materias que regula- proscribde de manera radical las actuaciones caprichosas o carentes de un propósito definido.

Eso es lo que ocurre con el párrafo del artículo 6 de la Ley 2197. No hay forma de saber qué sustenta este agudo cambio de la figura del cobro coactivo, que implica desconocer la naturaleza judicial de los créditos que emanan de sentencias y representa, ni más menos, la eliminación de la competencia para la Rama Judicial de ejecutar y cobrar sus propias providencias.

Es evidente así que el párrafo del artículo 6 de la Ley 2197 carece de un mínimo de racionalidad que se requiere para dotar de legitimidad a las actuaciones del legislador, situación de inexorablemente conduce a la inexecutable de la norma.

11. Pruebas

Solicito a la H. Corte Constitucional que tenga en cuenta como prueba en el presente proceso el expediente legislativo del proyecto de ley 266 de 2021 Senado – 393 de 2021 Cámara de Representantes “por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones” que derivó en la aprobación de la Ley 2197 de 2022 por parte del Congreso de la República.

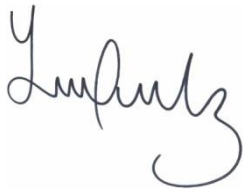
Para el efecto, solicito a la H. Corte que requiera directamente al Congreso de la República el traslado del mencionado expediente legislativo.

12. Solicitud

De conformidad con los argumentos expuestos, de manera respetuosa me permito solicitar:

- Que se declare la INEXEQUIBILIDAD del párrafo del artículo 6 de la Ley 2197 de 2022.

De los Honorables Magistrados de la Corte Constitucional,



LEONARDO TÉLLEZ LOZANO

C.C. 80.863.908

Recibo notificaciones en el correo electrónico: strengthrain85@gmail.com