



CORTE SUPREMA DE

JUSTICIA

SALA PLENA

LUIS GABRIEL MIRANDA

BUELVAS Magistrado Ponente

APL4729-2018 **Rad.**- 11-001-02-30-000-

2015-00044-00 Aprobado Acta No. 34 No. 01

Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia profiere sentencia de única instancia en relación con la demanda formulada por Leonardo Beltrán Rico para que se declare la nulidad por inconstitucionalidad del artículo 13 del Acuerdo 058 de 1999 (Por medio del cual se adopta el Reglamento del Consejo de Estado), modificado por el artículo 1º del Acuerdo 055 de 2003, y de los literales b) y c) del artículo 2º de este último Acuerdo, expedidos por la Sala Plena del Consejo de Estado.

I. ANTECEDENTES

1. La Demanda

1.1. Manifestó el actor que de conformidad con el

artículo 237.6 de la Constitución Política, es atribución del Consejo de Estado, *«[djarse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley»*.

1.2. En ejercicio de tales facultades constitucionales y legales, esa Corporación expidió el Acuerdo 058 de 1999, por medio del cual estableció su nuevo reglamento interno, publicado en el Diario Oficial 43753 de 15 de septiembre de 1999.

1.3. En el artículo 13 de la aludida reglamentación, se dispuso la distribución de negocios entre las secciones de la Sala Contencioso Administrativa.

1.4. Mediante el Acuerdo 055 de 2003, la Sala Plena del Consejo de Estado, modificó el precepto referido anteriormente y, al efecto, en el artículo 1º previó un sistema de reparto de las acciones de tutela en las secciones que la integran, atendiendo porcentajes. Así, para la Primera se estableció que le corresponde el 10% del total que sean de competencia de la Corporación; a la Segunda el 40%; a la Cuarta el 40% y a la Quinta el 10%.

Para la Sección Tercera no se previó reparto de tales asuntos.

1.5. El artículo 2º de esta última normatividad, reguló en los literales b) y e), la impugnación de fallos de tutela por ella proferidos en primera instancia y el conocimiento de las

demandas de esa especialidad contra actuaciones del Consejo de Estado.

Afirma el demandante que uno y otro precepto violan el ordenamiento jurídico superior, por lo que se impone su exclusión del mismo a fin de preservar la integridad del mismo.

2. Normas Constitucionales violadas y concepto de **la violación.**

Como normas violadas relacionó el accionante los artículos 2, 4, 29, 86, 116 inciso primero, 121, 228, 229, 236 incisos segundo y tercero, 237 nums. 1º y 6º, todos de la Constitución Política.

Expone que los actos acusados impiden la competencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado para conocer de acciones de tutela que cualquier ciudadano interponga, desvirtuando la obligación que como autoridad tiene de proteger en sus derechos, a todas las personas residentes en Colombia, de conformidad con el artículo 2º Constitucional, no obstante que el inciso 1º del artículo 86 ibídem, prevé que todos los jueces de la República tienen competencia constitucional para conocer de las acciones de tutela por ellas interpuestas. Es claro que la norma no hace ningún tipo de distinción o exclusión del juez natural para conocer de este tipo de acciones constitucionales, luego, la Sala Plena del Consejo de Estado, al expedir los actos

demandados, quebrantó también el artículo 237, porque reglamentó la distribución de las mismas sólo en 4 de las 5 salas que lo integran.

De esa manera, *«se cercena una competencia de la que están investidos todos los jueces de la República», y se crea «una anomalía, normativa, que debe ser subsanada, sacando del sistema jurídico los mencionados artículos del Reglamento».*

Además, al establecerse para todas las secciones, a excepción de la tercera, el reparto de acciones de tutela a través de porcentajes, *«pone en evidencia*— un sistema de cuotas que no tiene respaldo constitucional porque, se repite, implica una limitación que el constituyente no previo».*

Siendo la Constitución Política, norma de normas, en orden a lo previsto en su artículo 4º, no puede ser limitada ni desconocida' por el resto del ordenamiento jurídico, sin embargo, las disposiciones objeto de esta acción de nulidad, vulneraron dicha supremacía por cuanto reglamentaron el reparto de la acción de tutela de manera arbitraria, suplantando la Carta Política y *«deformando»*, además, el ejercicio de las funciones del Consejo de Estado, en franca trasgresión del artículo 121 ibídem, pues no tiene atribuciones para *«suprimir una esfera, del ejercicio pleno de la administración de justicia».*

La infracción de los artículos 228 y 229

constitucionales, también es evidente en criterio del accionante, porque la supresión de competencia en acciones de tutela de la Sección Tercera del Consejo de Estado, implica que no se cumpla con el funcionamiento desconcentrado de la administración de justicia y, por el contrario, se mantiene la concentración en las demás Secciones de la Corporación en lo que atañe a esa clase de asuntos contra providencias judiciales de esta última.

Se genera igualmente una *«discriminación que no garantiza el pleno ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia, creando un grave deterioro del equilibrio y la armonía en el funcionamiento de dicho cuerpo colegiado»*. Lo anterior constituye un *«hecho anormal, si se tiene en cuenta que los Tribunales Administrativos conocen de las acciones de tutela, en todos sus órdenes»*.

3. Contestación de la Demanda

Dentro de la oportunidad procesal, la Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial -Consejo de Estado, representada legalmente por la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda. En sustento de su postura, comenzó el apoderado judicial por enumerar las funciones constitucionales y legales del Consejo de Estado, en virtud de las cuales se encuentra facultado, entre otras, para expedir su propio reglamento y, en razón de ello, no vulneró las disposiciones aludidas en la demanda.

A partir de datos estadísticos y artículos periodísticos, refiere el atraso de más de siete años en los fallos de la Corporación, justificando así la manera en que está dispuesto el reparto en relación con las acciones de tutela por parte de la Sala Plena, aclarando que la Sección Tercera es la de mayor congestión. Al respecto precisó que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en procura de solucionar el problema y adoptar medidas de descongestión, por más de 10 años ha solicitado al Gobierno Nacional los recursos necesarios.

Se aprobó la Ley 1285 de 2009, que reformó la Ley 270 de 1996 y, en virtud de la misma se crearon otras Subsecciones en la Sección Tercera del Consejo de Estado; sin embargo, no se obtuvo el resultado esperado pues la mora continúa. Pese a que se solicitan recursos para crear nuevos despachos de Magistrados, el Ejecutivo año tras año lo recorta y se asigna sólo parcialmente, ello obliga a la Rama Judicial a crear despachos de descongestión transitorios que, si bien son prorrogados, dada esa naturaleza, no permiten su continuidad; en otros casos, deben suprimirse o reducir la planta de personal. Todo lo anterior impide en consecuencia, el cumplimiento de las metas propuestas.

Ante esta «problemática» y toda vez que la acción de tutela tiene términos perentorios, *«ideales para un Despacho Judicial individual o colegiado, que se encuentre al día y*

posea una mínima planta, de personal para hacerle frente y cumplir con los términos judiciales a las entradas diarias», lo que no ocurre con la Sección Tercera del Consejo de Estado, la corporación «se vio en la obligación de adoptar medidas en su Reglamento Interno, no de manera impositiva, sino concertada, con el fin de NO INCUMPLIR LOS TERMINOS JUDICIALES, con las consecuencias para los usuarios de la justicia como para los funcionarios judiciales, por cuanto NO SE CUENTA CON LA PLANTA DE PERSONAL SUFICIENTE PARA ELLO».

Tal supresión del reparto a esa sala fue «acertada», «NINGÚN TRAUMATISMO SE HA PRESENTADO EN LAS DEMAS SECCIONES y lo más importante se le ha podido cumplir a la ciudadanía con los términos judiciales»; de allí que, tratándose de una situación «supremamente excepcional, en defensa del INTERÉS GENERAL», era permitido adoptar esta clase de medidas.

4. Intervenciones

4.1. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

Uno de sus miembros, en representación de este último, estima que le asiste razón al accionante en cuanto impetra la declaración de nulidad por inconstitucionalidad de los actos demandados.

Refiere que en virtud del artículo 16 de los Derechos

del Hombre y del Ciudadano, la garantía de los derechos y la división de las ramas del poder público, son elementos esenciales de la Constitución, los cuales, si bien a partir del siglo XIX en Europa se configuraron con una concepción democrática y fueron incluidos en las de Norteamérica y América Latina como parte dogmática de los derechos del individuo, límite al ejercicio del poder y garantía de la dignidad, la libertad y la igualdad, sin embargo no establecieron mecanismos de estirpe constitucional para hacerlos efectivos.

Para ese propósito, posteriormente se crearon mecanismos procesales de carácter constitucional y de derecho internacional. Así, en la Constitución de 1991, en su artículo 86, por primera vez en Colombia se instituyó la acción de tutela, la cual guarda armonía con el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en consonancia con el artículo 18 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

El precepto aludido asigna competencia a todos los jueces para conocer de acciones de tutela, no como integrantes de una jurisdicción específica, sino en razón a *«su pertenencia a la jurisdicción constitucional del Estado»*. En este caso *«desaparecen las distintas jurisdicciones por cuanto la Carta Política en forma directa, confía a todos los jueces de la República, la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de todas las personas»*.

Lo anterior evidencia que son principios fundamentales el respeto a la garantía a la dignidad humana, la libertad y la integridad personal, todos derechos inalienables de la persona que gozan de primacía. Tal es la razón para que sólo mediante ley estatutaria pueda regularse lo atinente a ellos y los procedimientos y recursos para su protección, en orden, a lo previsto en el artículo 152 constitucional.

Es por ello que la atribución conferida al Consejo de Estado por el artículo 237, numeral 6 ibídem, *-darse su propio reglamento-*, no podía ser entendida como una atribución ilimitada, sino reglada. Actualmente, el artículo 109, num. 1 de la Ley 1437 de 2011, prevé dicha facultad de la Sala Plena, sin embargo, conforme a la Constitución, *«no le es autorizado (...) excluirse del conocimiento de la acción de tutela, en quienes como magistrados ejercen la jurisdicción como integrantes de la Sala de lo Contencioso Administrativo»*. Tal circunstancia infringe claramente el artículo 86 Constitucional, *«que regula de manera específica la competencia, de todos los jueces para, conocer de la acción de tutela»*.

Y si bien el artículo 13 del Acuerdo 055 de 2003, el cual modificó el reglamento del Consejo de Estado contenido en el Acuerdo 058 de 1999, estableció que el reparto de los negocios que corresponde conocer a la Sala de lo Contencioso Administrativo se hará atendiendo un

criterio de «*especialización y volumen*», tal distribución «*no es contraria a la Constitución ni a la ley en cuanto se refiera a la especialidad de cada una de ellas, conforme a las competencias que les asignó el legislador*». Pero no para el caso de la acción de tutela, frente a la cual, ninguna de las secciones o subsecciones tiene asignado el conocimiento según su especialidad pues todos y cada uno de sus miembros, al igual que los demás jueces de la República, «*son jueces constitucionales*», porque «*la Constitución les asignó directamente esa trascendental función en un Estado democrático*».

En el anterior orden de ideas, considera el interviniente que la nulidad por inconstitucionalidad invocada en este asunto, debe declararse.

5. Concepto del **Ministerio Público**

El Procurador General de la Nación, en su concepto solicitó a la Corte negar las pretensiones de la demanda y, «*en su lugar, declarar la VALIDEZ CONSTITUCIONAL, de los apartes normativos acusados contra los cuales se dirigieron los cargos de constitucionalidad*».

Advierte que son tres problemas jurídicos los que deben resolverse, uno de naturaleza procesal, y los otros dos de orden sustancial.

En relación con el primero de ellos, aduce que el

ataque contra el artículo 13 del Acuerdo 058 de 1999, modificado por el artículo Iº del Acuerdo 055 de 2003, y contra los literales b) y c) del artículo 2º de esta última normatividad, debe entenderse de manera restringida y no contra la totalidad de los mismos, es decir concretamente frente a *«las expresiones que excluyen a. ta sección tercera del Consejo de Estado del conocimiento de acciones de tutela y de sus respectivas impugnaciones, las cuales corresponden con aquellos apartes que reparten la totalidad, de los recursos de amparo entre las otras secciones»*

Lo anterior porque únicamente esos apartes materialmente acusados resultarían expulsados del ordenamiento jurídico ante una eventual inconstitucionalidad y, en caso contrario, sólo respecto de ellos operaría el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

En cuanto a los otros dos problemas jurídicos, estos de orden sustancial, argumenta que si bien el artículo 86 de la Constitución Política confiere a los *«jueces»* la facultad de fallar tutelas, no debe entenderse como una *«prescripción universal»* para resolverlas, sino que, es necesario hacer una interpretación sistemática.

En efecto, de conformidad con el artículo 116 ibídem, no todos los que materialmente administran justicia ni todos los que son jueces, tienen competencia para conocer de tutelas, v.gr., la justicia Penal Militar, los arbitros,

ciertas autoridades administrativas, la Fiscalía General de la Nación, las cuales, constitucional y legalmente administran justicia, pero no tienen competencia para resolver tutelas.

Considera entonces el Jefe del Ministerio Público que en este caso, el problema jurídico propuesto no es precisamente de competencia sino de reparto, *«ya que no se refiere a si el Consejo de Estado, como órgano judicial, puede o no conocer tutelas, sino específicamente a. la forma como éstas se distribuyen en su interior»*, en relación con lo cual concluye que *«si una regla mayor como la de competencia puede tener excepciones a la universalidad, entonces una regla menor, como lo es el reparto, también las puede tener»*.

De allí que, el Consejo de Estado como juez constitucional, *«funge como una unidad y juez natural para las tutelas que se interpongan en su seno. Y en tal sentido, la. distribución interna entre las secciones en nada afecta en relación con el criterio de juez natural, [lo que] evidencia que el problema es efectivamente de reparto y no competencial»*.

Y reitera,

[L]a competencia de las corporaciones judiciales no deriva en una forzosa disponibilidad de todos los jueces o todas las salas pertenecientes al colegio individualmente considerado. Lo que no quiere decir que esté prohibido preferir efectuar un reparto universal y homogéneo a todos los magistrados que pertenezcan a la Corporación, sino que tal alternativa resulta ser una opción

*reglamentaria válida pennitida por la Constitución mas no una obligación.
i.*

Precisa finalmente el Procurador queda disposición es «*respetuosa del ordenamiento superior*», pues la «*regla, de reparto*» allí prevista «*no desvirtúa la eficacia de la tutela para la protección de los derechos fundamentales*». De un lado porque, la reglamentación no disminuye ni sustrae el derecho del ciudadano previsto en el artículo 86 Constitucional. De otra parte, por cuanto la eliminación del reparto de tutelas a la sección tercera, no le quita al Consejo de Estado la condición de juez de la misma, ante el cual puede interponerse dicha acción constitucional. Y por último, toda vez que el reparto diferenciado previsto en el reglamento interno, tiene por finalidad expresa la de garantizar la adecuada distribución de las «*cargas laborales*» con el fin de potenciar la eficacia de la acción de tutela, como así se evidencia en las actas de las sesiones en las cuales se aprobó la normatividad acusada.

II. CONSIDERACIONES

1.- Competencia

La Corte es competente para estudiar la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, de conformidad con el parágrafo del artículo 111 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual establece que esta Corporación

"...conocerá-- de los procesos contra los actos administrativos emitidos por el Consejo de Estado"

2o.- Disposiciones Demandadas

El texto de los artículos acusados que se demandan es el siguiente:

*ACUERDO 5S BE 1999
(septiembre 15) Diario Oficial No 43.753, del 23 de
octubre de 1 999*

*CONSEJO DE ESTADO LA SALA PLENA BEL
CONSEJO DE ESTADO,*

*en ejercicio de la facultad que le atribuye el artículo 237, numeral 6o., de la
Constitución Política y de conformidad con lo aprobado en sesión de febrero
16 del año en curso*

ACUERDA:

La Corporación se regirá por el siguiente reglamento: (...).

CAPITULO IV.

Sala de lo Contencioso Administrativo

ARTICULO 13. DISTRIBUCION DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

Sección Primera

1. Los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos no asignados expresamente a otras secciones.
2. Los procesos de nulidad, y restablecimiento del derecho que versen sobre asuntos no asignados a otras secciones.
3. El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia dictadas por los tribunales administrativos, en asuntos relacionados con la competencia de esta sección.
4. Las controversias en materia ambiental.
5. El recurso de apelación contra las sentencias de los Tribunales sobre pérdida de investidura.
6. Las acciones de tutela que sean de competencia del Consejo de Estado, en un diez por ciento (10%) del total.
7. <Numeral modificado por el artículo 1 del Acuerdo 15 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso en que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento.

8. Todos los demás, para los cuales no exista regla especial de competencia. Sección Segunda

1. Los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos laborales.
2. Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral no provenientes de un contrato de trabajo.
3. El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia dictadas por los tribunales administrativos, en asuntos relacionados con la competencia de esta sección.
4. Los procesos contra los actos de naturaleza laboral expedidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
5. Las acciones de tutela que sean de competencia del Consejo de Estado, en un cuarenta, por ciento (40%) del total.

Sección Tercera

1. Los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos agrarios, contractuales, mineros y petroleros.
2. Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre las materias enunciadas en el numeral primero.
3. Los procesos de expropiación en materia agraria.
4. Las controversias de naturaleza contractual.

1
j

5. Los procesos de reparación directa por hechos, omisiones u operaciones administrativas a que se refieren el artículo 86 del C. C. A., y el inciso 3 del artículo 35 de la Ley 30 de 1988.
6. Los procesos relacionados con la extinción de la condición resolutoria de los baldíos nacionales, conforme al artículo 7o de la Ley 52 de 1931.
7. Los procesos de Reparación directa contra las acciones u omisiones de los agentes judiciales a que se refieren los artículos 65 a 74 de la Ley 270 de 1996.
8. Los procesos relacionados con la declaración administrativa de extinción del dominio de predios urbanos y rurales.
9. Los procesos de nulidad de los laudos arbitrales proferidos en conflictos originados en contratos estatales.
10. El recurso extraordinario de revisión, contra las sentencias de única instancia dictados por los tribunales administrativos, en asuntos relacionados con la competencia de esta sección.
11. Los procesos de ejecución derivados de los contratos estatales, de conformidad con el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.
12. Las acciones de grupo de competencia del Consejo de Estado.
13. Las acciones populares que versen sobre asuntos contractuales y aquellas relacionadas con el derecho a la moralidad administrativa.

Sección Cuarta

1. Los procesos de simple nulidad que versen sobre actos administrativos relacionados con impuestos y contribuciones fiscales y parafiscales, excepto las tasas.
2. Los procesos de nulidad y establecimiento del derecho que versen sobre las materias enunciadas en el numeral precedente.
3. Los procesos de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, distintos a los de carácter laboral, relacionados con actos administrativos expedidos por las siguientes entidades: Consejo de Política Económica, y Social, Conpes, Superintendencia Bancada, Superintendencia de Valores, Junta Directiva del Banco de la República, Ministerio de Comercio Exterior y Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.
4. Los procesos relacionados con los actos administrativos que se dicten para la enajenación de la participación del Estado en una sociedad o empresa.

5. El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia dictadas por los tribunales administrativos, en asuntos relacionados con la competencia de esta sección.

6. Las acciones de nulidad, y restablecimiento del derecho contra las resoluciones que fallen las excepciones y ordenen llevar adelante la ejecución en los procesos de cobro administrativo.

7. Las acciones de tutela que sean de competencia del Consejo de Estado, en un cuarenta por ciento (40%) del total.

Sección Quinta

1. Los procesos de simple nulidad contra actos de contenido electoral.

2. Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, distintos de los de carácter laboral, contra actos de contenido electoral.

3. Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos.

4. El recurso extraordinario de revisión contra, las sentencias de carácter electoral, dictadas en única instancia por los tribunales administrativos.

5. Los recursos incidentes y demás aspectos relacionados con los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva.

6. Las acciones de tutela que sean de competencia del Consejo de Estado, en un diez por ciento (10%) del total.

7. Las acciones de cumplimiento, de manera transitoria, en virtud del párrafo del artículo 3o de la Ley 393 de 1997.

PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 1 del Acuerdo 117 de 2010. El nuevo texto es el siguiente: > De la selección para su eventual revisión de las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del proceso en las acciones populares o de grupo, proferidas por los Tribunales Administrativos en segunda instancias conocerán todas las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, sin atender a su especialidad, previo reparto efectuado por el Presidente de la Corporación.

Seleccionado el asunto para su revisión, la Sala Plena de lo Contencioso decidirá sobre la misma.

De la insistencia de que trata, la parte final del artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 conocerá la misma Sección que resolvió sobre su no selección, a menos que a petición de cualquier Consejero la Sala Plena de lo Contencioso decida resolverla.

La Secretaría General una vez realizado el reparto respectivo procederá a enviar un informe a cada, despacho en el que 'se indiquen los aspectos esenciales del asunto cuya .revisión se solicita.

ACUERDO 55 DE 2003'

(Agosto 05)

"Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado"

i ■

>■²

LA SALA PLENA DEL CONSEJO DE ESTADO,

en ejercicio de la facultad que le atribuye el artículo 237, numeral 6, de la Constitución Política, el artículo 55 numerales 3 y 7 de la ley 270 de 1996 y de conformidad con lo aprobado en sesión de agosto 5, del año en curso,

ACUERDA:

■ v • (

(...).

ARTÍCULO 2. Impugnación en las acciones constitucionales. (...).

b). Impugnación de providencias de tutela proferidas en primera instancia. Las impugnaciones contra providencias expedidas en los procesos de que trata el inciso primero del numeral 2 del artículo 1 del Decreto 1382 de 2000, serán repartidas a la sección o subsección que siga en orden a aquélla que dictó la providencia, teniendo en cuenta las secciones o subsecciones que conocen de este tipo de acciones en los términos del presente acuerdo.

c). Demandas contra actuaciones del Consejo de Estado. Las demandas de tutela dirigidas contra actuaciones del Consejo de Estado, conforme al inciso segundo del numeral 2 del artículo 1 del decreto 1382 de 2000, serán repartidas a la sección o subsección que siga en orden a aquélla en que tuvo origen la actuación, teniendo en cuenta las secciones o subsecciones que conocen de este tipo de acciones, en los términos del presente acuerdo.

3. Cuestión Previa

3.1. La potestad reglamentaria es entendida doctrinaria y jurisprudencialmente como la capacidad de producir normas administrativas de carácter general,

reguladoras de la actividad de los particulares y fundamento para la actuación de las autoridades.

En ese sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C-805 de 2001, dijo

La potestad reglamentaria es "... la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley... [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real". Tal facultad se concreta en la expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley.

La regla general traslada dicha atribución a las competencias del Presidente de la República, por mandato constitucional (art. 189.11). Sin embargo, hay reglas de excepción, algunas formuladas por disposición constitucional y otras por orden, legal, en virtud de las cuales se entrega esa potestad normativa o reglamentaria a otras autoridades que cumplen funciones administrativas. Tal es el caso de la Junta Directiva del Banco de la República (art. 371 in. 2), el Consejo Superior de la Judicatura (art. 257.3), el Consejo Nacional Electoral (art.265.9), la Contraloría General de la República, las Contralorías departamentales y distritales (arts. 268, nums. 1 y 12, en concordancia con el 272), y las altas Cortes (arts. 235.6, 237.6 y 239.6).

3.2. Al Consejo de Estado, el artículo 237.6 de la Constitución Política, expresamente le otorga la atribución

de «*¡darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley*», también consagrada en la Ley Estatutaria de la Administración de* Justicia, en su artículo 35.8 y en el artículo 109.1 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y el lo Contencioso Administrativo.

3.3. El reglamento ha sido definido como

una especie de delo -administrativo, entendiendo por este una declaración uníáterdl' de voluntad, que proviene de la administración o : de lós particulares en ejercicio de la función administrativa, y produce efectos jurídicos. El reglamento tiene estos mismos elementos,-porque entre ambos existe una relación de género a éépecie, siendo género el acto administrativo y especie el reglanento, como también son especies los actos administrativos¹ generales, los particulares, los reglados, los discrecionales, etc. De hecho, uno de los tipos más usuales de actos administrativos son lós particulares, sin embargo, son solo una especie entre venias, 'cuyo elemento característico es su individualidad; igual que sucede con los actos generales, que tiene por vocación dirigirse a un número indeterminado de personas, sin embargo tales diferencias no implican que se separen del género. sencillamente todos son actos administrativos. Esto significa que a pesar de las particularidades y especificidades que tiene el reglamento, de ninguna manera se trata de una norma autónoma, porque - como se señaló- comparte los nismos elementos que caracterizan al acto administrativo. (...).

De esta manera, todos los actos administrativos -incluido el reglamento- tienen en común: i) los elementos que los constituyen -sujeto o competencia, objeto o contenido, causa o motivo, forma

y fin-; ii) los vicios que afectan su validez - expedición en forma irregular, violación de norma superior, etc.-; iii) el control judicial procede con la misma intensidad, es decir, *nó hay variaciones apriorísticas por el tipo de acto*; y iv) el juez es el mismo: la jurisdicción de lo contencioso administrativo. (Consejo de Estado. Rad. 11001032600020080008700 -35853-. Sent. 20 de octubre de 2014).

Esa misma providencia, al referirse a las clases de reglamento, puntualizó:

La clasificación más relevante de los reglamentos los identifica como praeter legem y secundum legem, que atiende a la relación en que se encuentra dicha norma frente a las de rango superior. Los secundum legem, como su nombre lo indica, son los que se someten a la ley -"según la ley"- (...).

En consecuencia, reglamentos secundum legem son los que se someten o subordinan a una norma de inferior jerarquía a la constitución, de tal manera que su finalidad es desarrollar la disposición superior -no sólo la ley, pero muchas veces a la Ley- por lo que se les conoce como reglamentos ejecutivos, de tal manera que su finalidad es concretar los mandatos de la norma superior, fijando los medios e instrumentos auxiliares necesarios para conferirles el mayor efecto; no obstante que en muchos casos subsistan espacios para la creación de derecho. (■■■)■

La otra clase de reglamentos son los praeter legem, cuya característica principal es que no se subordinan a la ley, ni a otro reglamento, por lo que tienen mayor autonomía para tratar la materia que tienen asignada; ya que a diferencia de los secundum legem solo la Constitución los crea y justifica, otorgando directamente la potestad reglamentaria a una autoridad, por lo que entre ellos no media una ley, así que

cuentan con la capacidad creadora propia del legislador. En este sentido, el reglamento praeter legem o independiente no completa ni desarrolla una ley previa, 'porque surge en virtud de la Constitución/que radica en él la competencia para regular un asunto, lo que implica que tal espacio queda vedado al legislador, quien debe respetar dicha reserva, so pena, de violar la Constitución. '

De esta manera, este reglamento tiene una jerarquía similar a la ley, pues ambos se someten directamente a la constitución; no obstante, para evitar confusiones no se suele asimilar este reglamento a la ley, pero sólo porque formalmente no tienen "fuerza de ley". '

A modo de ejemplo de reglamentos praeter legem, la Constitución establece, en varios artículos y a favor de diferentes órganos, la reserva de reglamento. De esta, manera establece en el artículo 355 que al Gobierno le corresponde reglamentar la forma en la cual se podrán celebrar contratos en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, con entidades privadas sin ánimo de lucro, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo; el artículo 189.17 atribuye al presidente la república la facultad para distribuir los negocios, según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos; (...); los artículos 235.6, 237.6 y 241.11 facultan a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Estado y a la Corte Constitucional, respectivamente, para darse su propio reglamento.

⁴⁰ Problema Jurídico planteado

Corresponde a la Corte establecer:

a.-) Si la supresión del reparto de acciones de tutela e impugnaciones que se derivan de las mismas, a la Sección Tercera del Consejo de Estado, dispuesta por este último en su Reglamento Interno, desconoce los artículos 2, 4, 29, 86, 116 inciso primero, 121, 228, 229, 236 incisos segundo y tercero, 237 num. 1º y 6º, todos de la Constitución Política.

b.-) Si también vulnera tal normatividad, la distribución que porcentualmente previo esa Corporación de las acciones de tutela para las Secciones Primera, Segunda, Cuarta y Quinta.

Para zanjar el debate, la Corte considerará los siguientes temas: (i) Atribución constitucional encomendada a los jueces de la República para el conocimiento de acciones de tutela; ii) Jerarquía normativa y Supremacía de la Constitución - alcance de la potestad reglamentaria.

4.1. Atribución constitucional encomendada a los jueces de la República para el conocimiento de acciones de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política, establece que:

Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales

fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o

*A *

amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

. i

Es innegable que esta acción fue concebida para ser impetrada ante cualquier juez de la República, motivo por el cual, la conclusión obvia es que la totalidad de los despachos judiciales hacen parte de la jurisdicción constitucional. En virtud de esa atribución constitucional, quienes deciden la acción de tutela no lo hacen como integrantes de una jurisdicción especial, verbigracia, la ordinaria o la contencioso administrativa, sino en virtud de la facultad conferida por la Carta Política, de conformidad con lo cual es evidente su pertenencia a la jurisdicción constitucional.

Tal generalidad prevista en la norma, permite inferir, en principio, que cualquier excepción a la competencia atribuida a la totalidad de los jueces de la República, debe también ser dispuesta por el propio constituyente.

Del texto se deduce también que dicha acción, en la medida que es concebida, por norma superior como el mecanismo para garantizar la protección de otros derechos fundamentales, tiene el mismo carácter, de lo contrario, perdería su eficacia. De allí que el contenido y características propios de tales derechos, al igual que sus garantías y mecanismos básicos de protección, se establecen y perfilan en la misma Constitución, poniendo así límites a la acción del legislador. Sólo cuando ella

faculta a la ley puede ésta última prever o desarrollar materias relacionadas con ellos, siempre que conserve y respete el ámbito intangible producto de la creación del Constituyente, como ocurre con la previsión del artículo 152, en virtud del cual se faculta al Congreso de la República para regular las materias allí previstas mediante la expedición de leyes estatutarias, entre otras, lo concerniente a «(...) *Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección*».

Es evidente entonces el carácter democrático de esta acción constitucional pues, reiterase, se instituyó como mecanismo en el que todos los jueces de la República se encuentran obligados a realizar el control de los derechos fundamentales a petición de los ciudadanos; en ese sentido, son estos y no aquellos los que originan el movimiento del aparato estatal en defensa de sus garantías, por expreso mandato del artículo 86 superior.

Sin duda la acción de tutela se erigió con la finalidad de afianzar el ordenamiento jurídico haciéndolo respetuoso de los derechos y de las libertades, en consonancia con normas y tratados internacionales sobre la materia, entre otros, la previsión del artículo 25 de la Convención Americana de 1969 en la que se contempló el compromiso de los Estados de implementar un recurso sencillo, rápido y efectivo ante jueces competentes, para amparar a las

personas de actos que violen derechos fundamentales y garantizar su cumplimiento.

La Asamblea Constituyente, al explicar los motivos por los cuales era necesaria dicha figura, en la Gaceta 112, página 8, explicó:

Tal como está concebida la figura [de la acción de tutela] tiene dos propósitos esenciales. Por una parte como ya está dicho amparar al particular de las conductas lesivas de sus derechos fundamentales concediéndole esta protección frente al Estado y de otra permitir que en ciertos y determinados casos la ley pueda ampliarla respecto de particulares.

Un aspecto no menos importante y que seguramente está llamado a cumplir un papel protagónico es el referente al hecho de que, en desarrollo de esta norma, todos los jueces de la República quedan habilitados para ejercer la protección directa de los derechos constitucionales fundamentales.

La Carta de Derechos dejará de ser letra fría y distante para convertirse en virtud de un control de constitucionalidad concreto en razón de la materia y difuso por la multiplicidad de agentes de control, en instrumento cotidiano de los derechos humanos. Negrilla fuera del texto.

De manera que, en el diseño institucional de dicha acción no escapó el hecho de que todos los jueces fueran competentes para dar trámite a las quejas ciudadanas relacionadas con el presunto quebrantamiento de derechos superiores.

Tal competencia quedó al margen de los particulares que imparten justicia de manera extraordinaria y transitoria, como los árbitros, o del perfil eminentemente investigador propio de la Fiscalía General de la Nación, y se excluyó también la posibilidad de que la Justicia Penal Militar tuviera dicha potestad de asumir conflictos constitucionales, en principio porque los jueces militares hacen parte de la Fuerza Pública, integran la Rama Ejecutiva del Poder Público y no la Rama Judicial, y además por la limitación de su jurisdicción a conocer sobre delitos específicos de actos del servicio y no de particulares, como lo destaca el propio artículo 221 superior.

Ese canon democrático viabiliza la protección inmediata de las garantías previstas en la Carta Política a partir del control judicial, de allí que no pueda entenderse que la Rama Judicial pueda deslindarse de dicha competencia por razón de conveniencia, e incluso por razón de circunstancias coyunturales y estructurales como la descongestión, pues lo que se deben ampliar son los espacios de cobertura institucional y no restringirlos, tal como ocurrió cuando la Corte Constitucional en Auto 139 de 2013 amplió el reparto equitativo de las acciones de tutela a todos los jueces, al margen de su especialidad.

Al respecto, cumple advertir que la competencia difiere de las reglas de reparto que son las previstas en el Decreto 1382 de 2000; por esa razón, del artículo 86 Constitucional no surge duda en punto a que todos los jueces son

competentes para conocer ele las acciones de tutela, y el propio artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 designa el factor ele competencia territorial para asumir su conocimiento.

4.2. Jerarquía **Normativa** y supremacía de la **Constitución** Política - Alcance de 'la potestad reglamentaria

En el estado ele derecho la Constitución se erige como el pilar de todo el sistema normativo de la sociedad. Tal noción ele supremacía surge a partir de ella misma, la cual contiene los principios, valores, reglas, derechos y deberes que imprimen unidad y validez al resto de las disposiciones jurídicas.

Al respecto, la Corte Constitucional, de manera reiterada ha precisado:

[L]a Constitución, entendida como un conjunto organizado de disposiciones que "configura y ordena los poderes del estado por ella contruidos, y que por otra, parte, establece los límites del ejercicio del poder y el ámbito de libertades y derechos fundamentales, así como los objetivos positivos y las prestaciones que el poder debe de cumplir en beneficio de la comunidad"¹, es norma fundamental de la cual se derivan todas las demás reglas que rigen y organizan la vida, en sociedad.. La Constitución como fuente suprema del ordenamiento jurídico

¹Cfr. García de Enterría, Eduardo. *La Constitución como norma y el tribunal Constitucional*, Civitas Madrid, 1991

ocupa el más alto rango dentro de la pirámide normativa y a ella debe estar subordinada toda la legislación.

(...)

Las consecuencias que se derivan del principio de supremacía apuntan no sólo al reconocimiento de una norma jurídica como piedra, angular filosófico-política que rige todas las actividades estatales y a la cual están subordinados todos los ciudadanos y los poderes públicos, sino que legitima además las normas jurídicas que se expidan congruentes con ella. Dicho de otro modo: la Constitución es norma fundante en una dimensión tanto axiológica (v. gr. establece principios, derechos fundamentales y pautas interpretativas), como instrumental (proporciona los mecanismos para lograr armonía y coherencia en la aplicación de la Constitución), y en ese orden de ideas, el principio de supremacía da cabida a la consagración de garantías fundamentales como fines prioritarios del Estado, y el establecimiento de controles de todo el ordenamiento y de una jurisdicción especial encargada de velar por su integridad. (C-560 de 1999).

Y en otra oportunidad, en el mismo sentido señaló:

La posición de supremacía de la Constitución sobre las restantes normas que integran el orden jurídico, estriba en que aquélla determina la estructura básica del Estado, instituye los órganos a través de los cuales se ejerce la autoridad pública, atribuye competencias para dictar normas, ejecutarlas y decidir conforme a ellas las controversias y litigios que se susciten en la sociedad, y al efectuar todo esto, funda el orden jurídico mismo del Estado. La Constitución se erige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados. El conjunto de los actos de los órganos constituidos -Congreso, Ejecutivo y

jueces- se identifica con referencia a la Constitución y no se reconoce como derecho si desconoce sus criterios de validez. La Constitución como lex superior precisa y regula las formas y métodos de producción de las normas que integran el ordenamiento y es por ello "fuente de fuentes", norma normarum. (T-06 de 1992).

Tal principio de supremacía de la Constitución está consagrado inequívocamente en el artículo 4º de dicho ordenamiento, cuyo texto establece:

La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

En virtud del mismo, la posibilidad de adecuar los reglamentos de las Corporaciones judiciales no puede soslayar las propias competencias constitucionales, como ocurre en el presente asunto, pues dicha facultad está confinada por la subordinación jerárquica a la Carta Política.

La sentencia C-054 de 1993 de la Corte Constitucional así lo explicó:

La eficacia de los derechos y de los mecanismos que los garantiza -como la acción de tutela-, depende en buena medida del establecimiento de regulaciones razonables que canalicen su realización.

La expedición, de normas que hagan viable los preceptos constitucionales, siempre y cuando se adecúen a la Carta,

no debe ser vista como un obstáculo para los gobernados sino, por el contrario como un medio para, su desarrollo.

En este sentido surge entonces la pregunta acerca de si ¿son constitucionales las disposiciones que regulan la competencia para conocer de la tutela?

10. Para, responder a. esta pregunta es necesario en primer lugar comparar la norma constitucional -artículo 86- con el texto atacado -artículo 37 del Decreto 2591 de 1991-. El artículo 86 de la Carta reza así en su inciso primero: "Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar... la. protección de sus derechos constitucionales fundamentales..."

Y este artículo es concordante con los artículos 257.1 y transitorio 5°.b) de la Carta, que disponen que la territorialidad es un factor de competencia que determina la ley, así:

"Artículo 257.- Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá, las siguientes funciones:

1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales."

"Artículo transitorio 5°. - Revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para: ...b) Reglamentar el derecho de tutela."

Esta última competencia requería la no improbación de la Comisión Especial Legislativa, de conformidad con el artículo 6° transitorio superior.

De las normas constitucionales citadas se observa, que la facultad de los jueces para conocer de un determinado asunto -en este caso la tutela- no es una facultad abierta o ilimitada, sino que la propia Carta ha. contemplado la posibilidad, de que la autoridad competente someta a ciertas reglas el conocimiento de los asuntos judiciales -com.o todos los demás asuntos estatales, en virtud del principio de legalidad de que trata el artículo 6° idem-.

Entonces por la interpretación sistemática de las normas señaladas se infiere sin dificultad que cuando el Decreto 2591 de 1991, expedido por autorización y de conformidad con la Constitución, estableció la competencia de los jueces para, conocer de las acciones de tutela, no violó el artículo 86 de la Carta sino que justamente hizo viable su realización en la medida en que fijó parámetros racionales para la realización de este mecanismo tutelar y así garantizar la efectiva protección de los derechos, que es uno de los fines del Estado, según el artículo 2º de la Carta.

11. La fijación de normas para delimitar la competencia de los jueces por el factor territorio, materia, subjetivo o tiempo está pues debidamente autorizada por la Carta. Negrilla fuera del texto.

5. Por lo expuesto anteriormente, la facultad de darse su propio reglamento, deferida al Consejo de Estado por el artículo 237.6 y por el artículo 36 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, no podía ser entendida de manera ilimitada, sino supeditada principalmente a la Constitución Política, conforme a los parámetros o linderos por ella trazados para el ejercicio de las atribuciones concedidas a esa Corporación.

Así las cosas, cuando el artículo 13 del Acuerdo 058 de 1999 (Reglamento del Consejo de Estado), modificado por el artículo Iº del Acuerdo 055 de 2003, y los literales b) y c) del artículo 2º de este último Acuerdo, sustrajeron a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, del reparto de acciones de tutela y del conocimiento de las impugnaciones de las mismas,

..

vulneraron flagrantemente el artículo 86 de la Constitución, el cual establece claramente, reitérase, que todos los jueces son competentes para conocer de ellas.

Dicho artículo 13 del reglamento, modificado por el artículo Iº del Acurdo 055 de 2003, determina que el reparto de «los negocios» que corresponde conocer a la Sala de lo Contencioso Administrativo, se realiza mediante la distribución entre sus secciones *«atendiendo un criterio de especialización y volumen de trabajo»*, condiciones que, como es apenas obvio, sólo hacen referencia a la función jurisdiccional que cumplen, esto es, la contencioso administrativa, pero no en cuanto a la acción de tutela, ni en primera ni en segunda instancia, habida consideración de que ninguna de las secciones o subsecciones conoce de la misma en virtud de su especialidad; reitérase, para tales efectos, todos los Consejeros de Estado de la Sala de lo Contencioso Administrativo, al igual que los otros jueces de la República, hacen parte de la jurisdicción constitucional por disposición de la Constitución Política, a quienes, por tanto, tampoco es posible su conocimiento de manera porcentual en la medida que con ello se establecen jerarquías y preferencias, no obstante que el canon constitucional supone la igualdad de condiciones para todos los funcionarios judiciales en el cumplimiento de dicha atribución.

6. En consecuencia, se declarará la inconstitucionalidad del artículo 13 del reglamento interno

del Consejo de Estado (Acuerdo 058 de 1999), modificado por el artículo 1º del Acuerdo 055 de 2003, en cuanto excluyó a la Sección Tercera del reparto de las acciones de tutela, así como de los apartes que atribuyen dicha competencia a través de porcentajes a las Secciones Primera (10%); Segunda (40%); Cuarta (40%); y Quinta (10%), a fin de que la distribución de dicha acción constitucional se haga conforme a lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política.

También se declarará la nulidad de los literales b) y c) del artículo 2º de este último Acuerdo 055 de 2003, en lo que tiene que ver con la limitación del conocimiento de la impugnación, pues está condicionado a las secciones y subsecciones que conocen de la acción de tutela en primera instancia.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena,

RESUELVE:

Primero.- Declarar la Nulidad por Inconstitucionalidad del artículo 13 del Reglamento Interno del Consejo de Estado (Acuerdo 058 de 1999), modificado por el artículo 1º del Acuerdo 055 de 2003, en cuanto excluyó a la Sección Tercera del reparto de las acciones de tutela, y de los apartes que atribuyen dicha competencia a través de

porcentajes a las Secciones Primera (10%); Segunda (40%); Cuarta (40%); y Quinta (10%).

Segundo.-Declarar la Nulidad por Inconstitucionalidad de los literales b) y c) del artículo 2º del Acuerdo 055 de 2003, en lo que tiene que ver con la limitación del conocimiento de la impugnación dependiendo de las secciones y subsecciones que conocen de la acción de tutela en primera instancia.



JOSÉ LUIS BARCELÓ CAMACHO
Presidente



JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA



GERARDO BOTERO ZULUAGA



JORGE MAURICIO BURGOS RUIZ

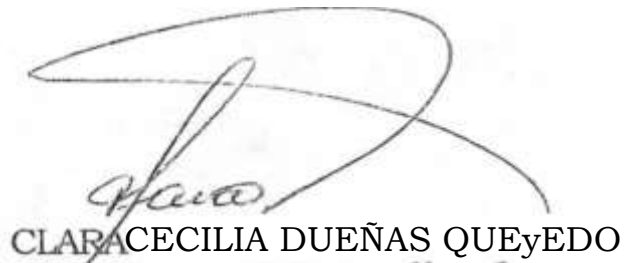


MARGARITA CABELLO BLANCO



FERNANDO TELLO CADENA TORNANDO ALBERTO CASTRO

Notifíquese y cúmplase.



CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO

RIGOBERTO ECHEVEERI BUENO



EUGENIO
RESTREPO

FERNÁNDEZ



ff
gÁRLIER

ALVARO

FE^tANpO

GARCÍA

K

5

L

LUIS ANTONIO HERNÁNDEZ BA^DSA^XUISXjA^AEI\ MIRANDA BUELVAS

EXpER ^ATIMÁ CABRÉRA

x 5s



JORGE LUIS QUIROZ ALEMÁN



LUIS **GppjdE^ÄO** SA tA^AFOTÈRO

Y
EJEIRO
DUQUE



ARIEL SA LAZAR RAMIREZ

OCTAVIO AUG

USTOT



PAI^RIGITr-SAiVitiiAR-'G-U-
ÉTTAR

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Luis Armando Tolosa Villabona', written over a horizontal line.

LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA

U3 AM ARIS ORJUEDA HERRERA

Secretaria General

