



Referencia: Expediente D-11937

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 115, inciso 2 y 116 inciso 2 parcial de la Ley 1437 de 2011, *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*.

Demandante: Ana Beatriz Sagal Briceño

Magistrado Ponente:
CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. La demanda¹

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40.6, 241.4 y 242.1 de la Constitución Política, la ciudadana Ana Beatriz Sagal Briceño demanda los incisos 2 y 3 (parcial) del artículo 115 y el inciso 2 (parcial) del artículo 116 de la Ley 1437 de 2011, *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*.

2. Mediante auto de febrero 16 de 2017², la Corte Constitucional admitió la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 115 y 116 de la Ley 1437 de 2011, por el cargo de vulneración de los artículos 236 y 237 de la Constitución Política e inadmitió, por ineptitud sustantiva, el cargo presentado contra los artículos 115 y 116 aludidos, por el cargo de supuesta vulneración

¹ Folios 1-6.

² Folios 9-12.

de los artículos 228 y 229 fundamentales. En la referida decisión se ordenó comunicar el inicio del proceso a la Presidencia de la República y al Ministerio de Justicia y del Derecho. Igualmente, solicitó concepto al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a las facultades de derecho y jurisprudencia de las Universidades Javeriana, Santo Tomás, Externado, Nacional, del Magdalena, de Antioquia, del Norte, Santiago de Cali y de Nariño y, fijó en lista el proceso, para que los ciudadanos pudieran intervenir como impugnadores o defensores de la disposición sometida a control. A su turno, concedió a la demandante el término de tres días para que, si lo consideraba pertinente, procediera a subsanar los defectos señalados sobre el cargo inadmitido. Por último, dio traslado al Procurador General de la Nación, y fijó en lista el proceso, para que los ciudadanos pudieran intervenir como impugnadores o defensores de la disposición sometida a control.

3. El 23 de febrero de 2017, la actora procedió a corregir el libelo demandatorio³ y, el 8 de marzo siguiente se admitió la demanda respecto del cargo de vulneración de los artículos 228 y 229 de la Constitución Política⁴.

4. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional decide la demanda de la referencia.

1.1. Normas demandadas

5. A continuación, se transcribe y resalta la expresión acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial 48.489 de julio 12 de 2012:

“LEY 1437 DE 2011
(Enero 18)
CONGRESO DE COLOMBIA
Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y
de lo Contencioso Administrativo.
[...]

Artículo 115: CONJUECES. Los conjueces suplirán las faltas de los Magistrados por impedimento o recusación, dirimirán los empates que se presenten en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en la Sala de lo Contencioso Administrativo en sus diferentes secciones y en Sala de Consulta y Servicio Civil, e intervendrán en las mismas para completar la mayoría decisoria, cuando esta no se hubiere logrado.

³ Fls. 14-16.

⁴ Fls. 18-21.

Serán designados conjuces, por sorteo y según determine el reglamento de la corporación, los Magistrados de las Salas de lo Contencioso Administrativo y de Consulta y Servicio Civil de la Corporación.

Cuando por cualquier causa no fuere posible designar a los Magistrados de la Corporación, se nombrarán como conjuces, de acuerdo con las leyes procesales y el reglamento interno, a las personas que reúnan los requisitos y calidades para desempeñar los cargos de Magistrado en propiedad, sin que obste el haber llegado a la edad de retiro forzoso, las cuales en todo caso no podrán ser miembros de las corporaciones públicas, empleados o trabajadores de ninguna entidad que cumpla funciones públicas, durante el período de sus funciones. Sus servicios serán remunerados.

Los conjuces tienen los mismos deberes y atribuciones que los Magistrados y estarán sujetos a las mismas responsabilidades de estos.

La elección y el sorteo de los conjuces se harán por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por la Sala de lo Contencioso Administrativo en sus diferentes secciones y por la Sala de Consulta y Servicio Civil, según el caso.

PARÁGRAFO. En los Tribunales Administrativos, cuando no pueda obtenerse la mayoría decisoria en sala, por impedimento o recusación de uno de sus Magistrados o por empate entre sus miembros, se llamará por turno a otro de los Magistrados de la respectiva corporación, para que integre la Sala de Decisión, y solo en defecto de estos, de acuerdo con las leyes procesales y el reglamento de la corporación, se sortearán los conjuces necesarios.

Artículo 116: POSESIÓN Y DURACIÓN DEL CARGO DE CONJUEZ. Designado el conjuce, deberá tomar posesión del cargo ante el Presidente de la sala o sección respectiva, por una sola vez, y cuando fuere sorteado bastará la simple comunicación para que asuma sus funciones.

Cuando los Magistrados sean designados conjuces sólo se requerirá la comunicación para que asuman su función de integrar la respectiva sala.

Los conjuces que entren a conocer de un asunto deberán actuar hasta que termine completamente la instancia o recurso, aunque

concluya el período para el cual fueron elegidos, pero si se modifica la integración de la sala, los nuevos Magistrados desplazarán a los conjuces, siempre que respecto de aquellos no se les predique causal de impedimento o recusación que dé lugar al nombramiento de estos”.

1.2. Cargos

6. En primer lugar, la demandante sostuvo que los apartes demandados contenidos en los artículos 115 y 116 de la Ley 1437 de 2011 vulneran la independencia orgánica del Consejo de Estado en sus salas y secciones especializadas, de las funciones jurisdiccional y consultiva consagradas en los artículos 236 y 237 de la Constitución Política, habida consideración que permite tanto a los magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo como a los de la Sala de Consulta y Servicio Civil su designación como conjuces en dicha Corporación y *“en cualquiera de las especialidades que la ley se ha encargado de separar”*.

7. Trajo a colación el contenido del artículo 61 de la Ley 270 de 1996 según el cual se establecen los requisitos para ser designado conjuce y, en el cual, se consagró que no podrían ser designados como conjuces los *“miembros de las corporaciones públicas, empleados o trabajadores de ninguna entidad que cumplan funciones públicas durante el período de sus funciones”*⁵.

8. Adujo que ni la Constitución Política ni el artículo 61 de la Ley 270 habilita a los *“mismos magistrados de la Corporación de las especialidades de las otras secciones y mucho menos que los Magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil sean conjuces de los asuntos de la Sala de lo Contencioso Administrativo, lo que desnaturaliza la figura del conjuce. Al contrario, lo que expresamente señalan la Constitución y la ley es que los conjuces tienen que ser terceros, es decir, diferentes a los mismos magistrados y además está expresa la prohibición en cuanto a que no podrán ser miembros de la corporación”*⁶.

9. Arguyó que las expresiones demandadas son inconstitucionales, debido a que:

- . Las funciones de las Salas del Consejo de Estado son separadas.
- . Las funciones de cada sala y sus secciones son especializadas.
- . La lista de conjuces se conforma por cada sección especializada, cuyo número de integrantes será el doble de los magistrados que las integran.

⁵ Folio 2 vto.

⁶ Folio 3 vto.

- . Está prohibido que los magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ejerzan funciones jurisdiccionales.
- . Los conjuces deben ser terceros diferentes a los mismos magistrados.
- . Existe una prohibición expresa consistente en que los conjuces no pueden ser miembros de las corporaciones públicas, empleados o trabajadores de ninguna entidad que cumplan funciones públicas.

10. Esgrimió que conforme lo dispone el artículo 236 fundamental el propósito de dividir en salas y secciones el Consejo de Estado consiste en, además de evitar los empates en las decisiones judiciales, separar las funciones jurisdiccionales de las consultivas y de las demás que les asigne la Constitución y la Ley, en tal sentido, concluyó que era inconstitucional designar como conjuces a magistrados como si pudieran ostentar ambas calidades.

11. Señaló que el nombramiento de los magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil como conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo *“unificaría en quien ejerza como conjuez funciones jurisdiccionales con funciones consultivas en contravía con lo ordenado en la Constitución Política, el reglamento interno del Consejo de Estado y la prohibición establecida en el artículo 112 de la Ley 1437 de 2011”*.

12. Agregó que los numerales 1, 3 y 6 del artículo 237 de la Carta Política consagran una clara separación entre las funciones jurisdiccional y consultiva del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de tal manera que los magistrados que pertenecen a cada una de las mencionadas salas cumplen funciones y tienen competencias totalmente diferentes e incompatibles entre sí.

13. Señaló que el artículo 13 del Reglamento Interno del Consejo de Estado separa los negocios de las cinco secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo para su funcionamiento conforme con su especialidad, por lo tanto, *“elegir a un magistrado de una sección especializada para suplir las faltas de los magistrados de otra sección de otra especialidad, quebranta el ‘criterio de especialización’ para la cual fue creada cada sección y está llamada a ejercer”*⁷.

14. Preciso que en el artículo 107 de la Ley 1437 de 2011 se aprecia la separación de las funciones consultiva y jurisdiccional, al disponer que las atribuciones del Consejo de Estado se cumple mediante tres salas, así: **i)** plena, conformada por todos los miembros, **ii)** de lo contencioso administrativo, que cumple funciones judiciales y **iii)** de consulta y servicio civil, que es un

⁷ Folio 3 vto.

órgano consultivo.

15. Arguyó que las normas acusadas vulneran los artículos 228 y 229 de la Constitución Política, por cuanto, al contemplar la posibilidad de que los magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo actúen como conjuces de secciones diferentes a la que pertenecen, *“en la práctica esto quiere decir que fuera de la carga ordinaria de trabajo que tienen, que se deriva de los asuntos puesto en su conocimiento por reparto, ahora tendrán que atender otros asuntos en los que sea necesario nombrar conjuces”*⁸.

16. Concluyó que la anterior circunstancia no es respetuosa de los derechos de acceso a la administración de justicia, de tutela judicial efectiva y del plazo razonable *“para decidir las controversias que a unos jueces que están congestionados se les recargue con mayor trabajo, por conducto de la designación como conjuces”*⁹.

2. Intervenciones

17. De las entidades e instituciones a las que se solicitó concepto, únicamente lo rindieron las siguientes:

2.1. El Consejo de Estado¹⁰

18. El presidente del Consejo de Estado adujo que cuando la Carta Política señaló que esta Corporación se dividiría en salas y secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la ley, *“no consagró una prohibición particular aplicable a cada magistrado individualmente considerado, sino un mandato de separación funcional dirigido a las salas y secciones de la Corporación, las cuales en ningún caso podrán ejercer de manera indistinta, simultánea o conjunta las funciones, jurisdiccional y consultiva asignadas a la Corporación. De este modo, cuando las salas y secciones del Consejo de Estado se constituyan como tales para el ejercicio de sus atribuciones, jurisdiccionales o consultivas, según el caso, no podrán ejercer las funciones de la otra, pues unas y otras deben estar ‘funcionalmente separadas’”*¹¹.

19. Advirtió que el artículo 236 superior no se refiere a los magistrados de la corporación sino a sus salas y secciones, así como también a la necesidad de que estas ejerzan sus funciones de manera separada. Aunado a ello, sostuvo que lo que prohíbe el citado precepto normativo es *“la conformación de*

⁸ Folio 6.

⁹ Folio 6 vto.

¹⁰ Folios 42-55.

¹¹ Folio 46.

‘salas mixtas’ o de ‘salas unívocas’ para el ejercicio simultáneo de funciones consultivas y jurisdiccionales”¹².

20. Precisó que los artículos 115 y 116 de la Ley 1437 de 2011 no desconocen el mandato de separación funcional entre la actividad contenciosa y la consultiva del Consejo de Estado, por cuanto, *“no contienen una habilitación para que las salas contenciosa y de consulta ejerzan simultánea, conjunta o indistintamente sus respectivas funciones, sino para que sus miembros individualmente considerados, puedan participar excepcionalmente en otra sala o sección en los casos de empates o impedimentos de sus miembros”¹³.*

21. Señaló que las normas acusadas no vulneran el principio de imparcialidad judicial, por cuanto, a diferencia de los conueces particulares *“los magistrados del Consejo de Estado, tanto de la Sala de Consulta como de la Contenciosa, por su pertenencia a la rama judicial, están sujetos a un estricto estatuto constitucional y legal de independencia, imparcialidad y autonomía. En ese sentido, los magistrados del Consejo de Estado, en mayor medida que los conueces particulares, están sometidos a la Constitución Política y a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, así como al estricto régimen de impedimentos previsto en el artículo 130 de la Ley 1437 de 2011”¹⁴.*

22. De conformidad con tales razones, la Corporación aludida solicitó la exequibilidad de los artículos 115 y 116 de la Ley 1437 de 2011.

2.2. El Ministerio de Justicia¹⁵

23. El referido ministerio, en su intervención, respecto de los cargos de vulneración de los artículos 228 y 229 de la Constitución Política, señaló que el correspondiente concepto de la violación surgía de *“una interpretación subjetiva sobre los que considera posibles efectos de las normas demandadas frente al fenómeno de la congestión judicial y el cumplimiento de los términos procesales, que a su vez, considera afectan el derecho de acceso a la administración de justicia”*. En consecuencia, señaló que dicho cargo no cumplía con los requisitos de suficiencia, especificidad y pertinencia.

24. Insistió en que:

“En la demanda no se explica concretamente de qué forma los contenidos normativos acusados vulneran el precepto constitucional que ordena la observancia de los términos procesales ni cómo se

¹² Folio 46.

¹³ Folio 48.

¹⁴ Folio 54.

¹⁵ Folios 61-67.

afectaría el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia; la exposición realizada se refiere a hipotéticos efectos que podrían devenir como consecuencia indirecta de los contenidos normativos demandados, pero no se demuestra cómo la posibilidad de que los conjueces sean designados del seno mismo del Consejo de Estado vulnera la posibilidad de los ciudadanos de acudir ante los jueces para la protección de sus derechos o para la resolución de sus conflictos o contraría la obligación de los jueces de acatar los términos procesales o de asumir las sanciones que correspondan por su incumplimiento, tal como lo prevé la Constitución”¹⁶.

25. De otro lado, en lo tocante a la supuesta vulneración de los artículos 236 y 237 de la Carta Política, manifestó que **i)** el contenido de artículo 61 de la Ley 270 de 1996 no tiene carácter de norma estatutaria, por cuanto, no regula ni afecta de forma directa el núcleo esencial del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, sino que se limita a regular procedimentalmente la designación, posesión y duración del cargo de conjuez; **ii)** no es parámetro de control de constitucionalidad de los apartes normativos demandados de la Ley 1437 de 2011; **iii)** no ha sido derogado por los artículos 115 y 116 de la Ley 1437 de 2011, sino que ha sido modificado por éstos, estableciendo un régimen específico para los conjueces de Consejo de Estado.

26. Expresó que el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 –Reglamento del Consejo de Estado– no podía tenerse como parámetro de constitucionalidad, por cuanto, dicha norma no tiene rango constitucional.

27. Indicó que:

“... no existe contradicción formal ni sustancial entre las disposiciones acusadas y el mandato superior que establece la división orgánica de las funciones jurisdiccionales y consultivas, ya que tal división no se ve afectada por el hecho de que un magistrado de una sala asuma las funciones de conjuez en otra. En cada sala, tanto en la que se es titular, como en la que es conjuez, los magistrados tienen una serie de funciones que la normativa acusada no funde ni confunde. En cada ámbito funcional el conjunto de funciones, deberes y obligaciones son claramente discernibles y no modifican la división del Consejo en salas y secciones; esto en cuanto las funciones pertenecen a la institución, no a quien las desempeña”¹⁷.

¹⁶ Folio 62 vto.

¹⁷ Folio 66.

28. Por consiguiente, solicitó la inhibición de esta Corte por ineptitud sustantiva de la demanda o, en su defecto, que se declarara la exequibilidad de las normas demandadas.

2.3. Universidad Nacional¹⁸

29. La Universidad Nacional solicitó que esta Corte se declarara inhibida y, de manera subsidiaria, que se declarara la constitucionalidad de los artículos 115 y 116 de la Ley 1437 de 2011. Manifestó que aún cuando la Ley 270 de 1996 es una norma de rango estatutario, *“no puede catalogarse como una norma que pueda tomarse como parámetro de constitucionalidad”*, razón por la cual, concluyó que se estaba en presencia de una *“inconsistencia de técnica acusatoria que hace que técnicamente no haya cargo o acusación en términos de reproche constitucional”*¹⁹.

30. Arguyó que el cargo de supuesta vulneración de los derechos de acceso a la administración de justicia y de tutela judicial efectiva no cumple con los requisitos de certeza ni de suficiencia, por cuanto, obedece a una *“explicación basada en inferencias, (...), tales como los supuestos retardos e incumplimientos de términos legales a causa de las funciones adicionales asignadas a los magistrados, dichas inferencias si bien al materializarse serían nocivas para los derechos que tratan de protegerse con la demanda, no pueden ser el único argumento esgrimido por la parte demandante para solicitar la inconstitucionalidad de las normas demandadas en supuesta contravía con los artículos 228 y 229 de la Constitución Política de Colombia”*²⁰.

2.4. Universidad Externado de Colombia

31. La Universidad Externado de Colombia solicitó que se declarara la exequibilidad condicionada de los apartes demandados bajo el entendido que el cargo de conjuez:

“Ante la Sala de Consulta y Servicio Civil no podrá ser ejercido por Magistrado de la Sala de lo Contencioso Administrativo y por lo mismo tendrán que elegirse conjueces según el Reglamento Interno de la Corporación.

Ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no podrá ser ejercido por Consejero de la Sala de Consulta y Servicio Civil y por lo mismo tendrán que elegirse conjueces según el Reglamento

¹⁸ Folios 108-114.

¹⁹ Folio 111 vto.

²⁰ Folios 114 vto.

Interno de la Corporación”²¹.

32. La anterior solicitud se fundamentó en que para dicha institución académica no es conforme con la Constitución Política que los “*consejeros de una Sala del Consejo de Estado hagan las veces de conueces para los asuntos de otra Sala*”, por cuanto, tales funcionarios judiciales “*cumplen funciones diferentes e incompatibles*”²². Concluyó que la única interpretación posible de las normas acusadas consiste en que “*al momento de encargar a los magistrados la función de ser conueces se entiende que solo se está refiriendo a dicho ejercicio dentro de las secciones y subsecciones de la respectiva sala*”²³.

2.5. Universidad Santo Tomás

33. La Universidad Santo Tomás solicitó que se declarara la inconstitucionalidad de las normas acusadas, debido a que vulneran el principio de imparcialidad del juzgador²⁴.

2.6. Universidad de Nariño

34. La Universidad de Nariño solicitó que se declarara la inexecutable de las normas demandadas, por cuanto, las funciones del Consejo de Estado se encuentran separadas y, en esa medida, el hecho de que un magistrado de una Sala sirva de conueces para la otra afecta la imparcialidad de dicha Corporación²⁵.

3. Concepto del Procurador General de la Nación²⁶

35. El Procurador General de la Nación, mediante Concepto 6306 de mayo 9 de 2017, solicita a la Corte, se inhiba de pronunciarse sobre los cargos relacionados con la supuesta vulneración de los derechos de Acceso a la Administración de Justicia y de tutela judicial efectiva, contenidos en los artículos 228 y 229 de la Carta Política, por cuanto, carecen de especificidad, pertinencia y suficiencia, esto es, “*el reproche formulado, se fundamenta en la inconveniencia de la medida, (...), en una interpretación de una posible consecuencia o efecto de la norma demandada, que no se desprende del texto legal*”.

36. Pidió que se declararan exequibles los artículos 115 y 116 de la Ley 1437

²¹ Folio 125.

²² Folio 121.

²³ Folio 125.

²⁴ Folios 71-83.

²⁵ Folios 79-88.

²⁶ Folios 95-104.

de 2011, en relación con la supuesta vulneración de los artículos 236 y 237 de la Constitución, habida consideración de que la designación como conjuez a un miembro de la Sala de Consulta y Servicio Civil para un asunto contencioso *“no implica que se atribuya a dicha Sala una función de carácter jurisdiccional, y que con ello se desconozca el tenor del artículo 236 superior, como tampoco sucedería en sentido contrario, al intervenir un miembro de la Sala Contenciosa como conjuez en la Sala de Consulta y Servicio Civil”*.

37. Agregó que la ley ha previsto un régimen de impedimentos y recusaciones que salvaguardan el principio de imparcialidad de los magistrados que intervienen en la adopción de un concepto o una decisión.

38. Por último, en lo atinente a la supuesta vulneración del artículo 61 de la Ley 270 de 1996, señaló que el objeto de la referida ley estatutaria no era la de regular los asuntos procedimentales, sino la conformación, estructura y principios generales de la Rama Judicial, de manera que dicho precepto normativo no regula el funcionamiento interno de una corporación, por lo tanto, a partir de él no se derivaba una inhabilidad para la designación de un magistrado como conjuez.

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

39. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud de lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Contexto normativo de las disposiciones demandadas

40. Las disposiciones demandadas integran el Capítulo II, *“Del Consejo de Estado”*, del Título II, *“Organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”*, de la Ley 1437 de 2011, *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*.

41. El inciso primero del artículo 115 de la Ley 1437 de 2011 dispone que los conjueces **i)** suplirán la falta de los magistrados por impedimento o recusación; **ii)** dirimirán los empates que se presenten en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sus diferentes secciones y en la Sala de Consulta y Servicio Civil e **iii)** intervendrán en las mismas para completar la mayoría decisoria, cuando esta no se hubiere logrado.

42. A su turno, la citada norma dispone que los magistrados de las Salas de lo Contencioso Administrativo y de Consulta y Servicio Civil del máximo

Tribunal de lo Contencioso Administrativo serán designados conjuces, por sorteo y según determine el reglamento de dicha corporación.

43. De otro lado, el artículo 116 de la Ley 1437 de 2011 regula la posesión y duración del cargo de conjuces y, en tal sentido, señala que una vez se haya designado el conjuces, este deberá tomar posesión del cargo ante el Presidente de la sala o sección respectiva, por una sola vez, y cuando fuere sorteado bastará la simple comunicación para que asuma funciones.

44. Adicionalmente, el referido precepto normativo consagra que cuando los magistrados sean designados conjuces sólo se requerirá la comunicación para que asuman de integrar la respectiva sala.

3. Aptitud de la demanda

45. La demanda de inconstitucionalidad se refiere al inciso segundo del artículo 115 de la Ley 1437 de 2011, así como también en contra del siguiente aparte del inciso aludido: *“Cuando por cualquier causa no fuere posible designar a los Magistrados de la Corporación, (...)”*. De igual forma, el siguiente aparte del inciso segundo del artículo 116 fue demandado: *“Cuando los Magistrados sean designados conjuces (...)”*.

46. La Corte Constitucional considera necesario pronunciarse sobre la aptitud sustantiva de la demanda, habida cuenta de que, en sus respectivos escritos de intervención, el Ministerio de Justicia, el Procurador General de la Nación y la Universidad Nacional le solicitaron a esta Corporación proferir fallo inhibitorio en el asunto *sub examine*.

47. El control constitucional de las normas jurídicas supone necesariamente *“una confrontación abstracta del contenido de una norma legal y una constitucional”*²⁷. Para tal efecto, tratándose del control constitucional por vía de acción, la demanda de inconstitucionalidad debe reunir ciertas condiciones mínimas que permitan guiar la labor del juez constitucional y orientar el debate de los intervinientes en el proceso de constitucionalidad de la norma demandada²⁸.

48. El artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 dispone que la demanda debe contener: **i)** el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial; **ii)** el señalamiento de las normas constitucionales infringidas; **iii)** las razones que sustentan la acusación, comúnmente denominadas concepto de violación; **iv)** el señalamiento del trámite legislativo

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2004.

²⁸ *Ibídem*.

impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso y, **v)** la razón por la cual la Corte es competente.

49. De conformidad con la jurisprudencia constitucional el *concepto de la violación* se formula debidamente cuando en el texto de la demanda **i)** se identifican las normas constitucionales vulneradas; **ii)** se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas y, **iii)** se expresan las razones por las cuales los textos demandados vulneran la Constitución Política. Sobre este último elemento, la Corte ha identificado los requisitos generales y especiales que deben cumplir las razones en las que se funda la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad. Tales requisitos “*cumplen fines constitucionalmente valiosos, como es facilitar la auto restricción judicial y garantizar correlativamente la efectividad del derecho a la autonomía individual, para que sea el ciudadano demandante –y no el Tribunal Constitucional– quien defina el ámbito de ejercicio el control jurisdiccional*”²⁹.

50. En relación con los requisitos generales de los cargos de inconstitucionalidad, desde la sentencia C-1052 de 2001, la Corte Constitucional ha reiterado de manera uniforme que toda demanda de inconstitucionalidad debe fundarse en razones *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*. Esta exigencia constituye una carga mínima de argumentación para quien promueva una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, la cual, tal como se resaltó en el párrafo 19 de esta providencia, resulta indispensable para adelantar el control constitucional por vía de acción.

51. A partir de dicha sentencia, la Corte Constitucional ha sostenido que las razones de inconstitucionalidad deben ser “(i) *claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución*; (ii) *ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles*; (iii) *específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos*; (iv) *pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior*; y (v) *suficientes; esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada*”³⁰.

52. A su vez, la Corte ha establecido que toda demanda de inconstitucionalidad debe ser analizada a la luz del principio *pro actione*,

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-405 de 2009.

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2013, entre muchas otras.

habida cuenta de la naturaleza pública de esta acción³¹. La aplicación de dicho principio supone que *“cuando se presente duda en relación con el cumplimiento [de los requisitos de la demanda] se resuelva a favor del accionante y en ese orden de ideas se admita la demanda y se produzca un fallo de mérito”*³². No obstante, la propia Corte ha reconocido que dicho principio *“no puede llevar a que se declare la exequibilidad ante una demanda que no presente suficientes argumentos, cerrando la puerta para que otro ciudadano presente una acción que sí cumpla con las condiciones para revisarla”*³³.

53. Ante demandas de inconstitucionalidad que no cumplen los requisitos antes señalados, las declaratorias de inhibición por parte de la Corte Constitucional se justifican, entre otras, en dos poderosas razones. Primero, evitar que el control constitucional rogado por vía de acción se torne en un control oficioso en el que esta Corporación *“establezca por su cuenta las razones de inconstitucionalidad, convirtiéndose entonces en juez y parte del trámite y generando una intromisión desproporcionada del Tribunal Constitucional en las funciones propias del Congreso de la República”*³⁴.

54. Segundo, la declaratoria de inhibición implica que tanto la acción pública como el debate de inconstitucionalidad no se ha cerrado, sino que, por el contrario, sigue abierto para que el mismo u otro ciudadano cuestionen la inconstitucionalidad de la norma demanda *“con base en mejores argumentos. Conocer de fondo demandas de baja calidad, en pro de la defensa del acceso a la justicia de una única persona, puede llevar a cerrar un debate de constitucionalidad de forma definitiva, afectando en un grado notable, el acceso a la justicia de las demás personas”*³⁵.

3.1. Análisis del primer cargo

55. Frente al primer cargo de inconstitucionalidad, por violación de la independencia orgánica del Consejo de Estado, en sus salas y secciones especializadas de las funciones jurisdiccional y consultiva, esta Corte considera lo siguiente:

56. Para la ciudadana demandante, los apartes acusados vulneran la independencia orgánica del Consejo de Estado, en sus salas y secciones especializadas, de las funciones jurisdiccional y consultiva, contenidos en los artículos 236 y 237 de la Constitución Política, habida cuenta de que el propósito de dividir en salas y secciones el Consejo de Estado, además de

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-219 de 2017, entre otras.

³² Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2004.

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-584 de 2016.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-016 de 2017.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-553 de 2016.

evitar los empates en las decisiones judiciales, es separar las funciones jurisdiccionales de las consultivas y de las demás que les asigne la Constitución y la ley.

57. Aduce que las expresiones demandadas son inconstitucionales por las siguientes razones:

- “1. Las funciones son separadas, unas las que ejerce la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y otras la Sala de Consulta y Servicio Civil;*
- 2. Las funciones de cada sala y de sus secciones son especializadas;*
- 3. La lista de conjuces se conforma por cada sección especializada y por una lista de conjuces en número doble al de los magistrados que las integran;*
- 4. Se encuentra prohibido que los Magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ejerzan funciones jurisdiccionales.*
- 5. Los conjuces tienen que ser terceros diferentes a los mismos magistrados.*
- 6. Existe prohibición expresa que los conjuces no pueden ser miembros de las corporaciones públicas, empleados o trabajadores de ninguna entidad que cumplan funciones públicas”³⁶.*

58. Pues bien, advierte esta Corte que aun cuando en la fase de admisión el Magistrado sustanciador estimó que la demanda *sub judice* contenía un cargo de inconstitucionalidad, lo cierto es que, con el examen detenido de la demanda y de las intervenciones, resulta claro que la argumentación desplegada por los actores no cumple con los requisitos previamente señalados. En consecuencia, la demanda carece de un cargo de inconstitucionalidad que posibilite el ejercicio del control constitucional y, de contera, habilite a esta Corte para emitir un pronunciamiento de fondo en el presente asunto.

59. En efecto, en lo que tiene que ver con el cargo admitido en el auto de 16 de febrero de 2017, la Corte encuentra que la demandante enuncia dos normas constitucionales que considera vulneradas, por cuanto, en su criterio, con la expedición de las normas acusadas de la Ley 1437 de 2011 se quebranta la independencia orgánica del Consejo de Estado.

60. Pese a lo anterior, esta Corporación considera que en el libelo demandatorio no se expresaron las razones por las cuales los apartes demandados violan la Constitución. En la página 3 de la demanda, la

³⁶ Folio 3.

accionante afirma que sus cuestionamientos se dirigen contra unos apartes de los artículos 115 y 116 de la Ley 1437 de 2011. Sin embargo, una vez revisado el texto en su integridad, se echa de menos una explicación acerca de la manera en que tales normas vulneran la norma fundamental. En tales términos, la demanda es *abiertamente indeterminada* en relación con las razones en que se funda la solicitud de inconstitucionalidad.

61. En este sentido, se impone concluir que la argumentación desplegada por la demandante carece de especificidad y pertinencia.

62. La argumentación estructurada por la demandante carece de especificidad. Tal como se transcribió en el acápite correspondiente a la demanda, la argumentación se limitó a transcribir literalmente preceptos normativos de la Constitución, sin que se hubieren formulados razones concretas, directas y determinadas, que permitieran acreditar la existencia de una oposición objetiva entre las normas acusadas y las normas fundamentales vulneradas. La vaguedad e indeterminación de la demanda se deriva, sin lugar a dudas, de la falta de determinación del objeto de la acusación: no resulta posible formular razones concretas y específicas de inconstitucionalidad sin que previamente se identifique el contenido normativo demandado.

63. El cuestionamiento de inconstitucionalidad formulado por la actora es *impertinente*, debido a que no es de naturaleza constitucional. Si bien en la demanda se efectúa la transcripción de las normas constitucionales, no evidencia que las disposiciones de la Ley 1437 de 2011 vulneren dichos normas superiores. Lo que la actora afirma es que las disposiciones acusadas vulneran el artículo 61 de la Ley 270 de 1996, a partir de lo cual resulta evidente que la demandante está *“utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”*³⁷. De igual forma, señala que tales preceptos contravienen el Reglamento Interno del Consejo de Estado. Ante tal panorama, la actora no plantea razones de inconstitucionalidad de las normas demandadas.

64. Pero es más, en la página 5 del libelo introductorio de la demanda se dejó indicado que *“se encuentra prohibido que los Magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ejerzan funciones jurisdiccionales”*, afirmación que carece de sustento constitucional, por cuanto, de las normas de la Constitución que regulan el funcionamiento de dicha Corporación no se desprende la conclusión a la cual arribó la parte demandante, en tanto no existe disposición constitucional ni estatutaria alguna en tal sentido. La anterior circunstancia, reafirma que dicho cargo es

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001.

impertinente, toda vez que, corresponde a conjeturas o apreciaciones subjetivas de la accionante.

65. Por último, la argumentación formulada por la demandante es *insuficiente*, habida consideración que no se identifican las razones específicas, directas y concretas que permitan advertir vulneración de normas constitucionales, así como tampoco se formulan cargos de naturaleza constitucional, la Corte concluye que la demanda carece de “*la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche*”³⁸, con lo cual tampoco cumple el requisito de suficiencia.

3.2. Análisis del segundo cargo

66. Frente al segundo cargo de inconstitucionalidad, por violación de los derechos de acceso a la Administración de Justicia y a la tutela judicial efectiva, esta Corte considera lo siguiente:

67. Para la ciudadana demandante, los apartes acusados vulneran los derechos fundamentales de acceso a la Administración de Justicia y a la tutela judicial efectiva, contenidos en los artículos 228 y 229 de la Constitución Política, al considerar que la habilitación como conjueces de los magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, genera una mayor congestión judicial en los despachos de tales funcionarios, circunstancia que representa “*mayor tiempo de la decisión de los asuntos sometidos al conocimiento de los magistrado (...), pues ahora cada uno deberá estudiar los casos propios, como ponente; los casos como miembro de la respectiva sección y los casos como conjuez de las otras secciones*”³⁹.

68. Pues bien, a juicio de esta Corte, el cargo formulado no satisface los requisitos que deben reunir las razones de inconstitucionalidad, ya que las razones expuestas **i)** no son claras, pues no es posible deducir un razonamiento inteligible de la presunta inconformidad entre los apartes demandados de la Ley 1437 de 2011 y la Constitución; **ii)** carecen de certeza, pues se basan en interpretaciones sin sustento normativo y, además, subjetivas y caprichosas, como que la habilitación como conjueces a los magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado originará mayor congestión judicial de dicha sala y, por ende, “*mayor tiempo de la decisión de los asuntos sometidos al conocimiento de los Magistrados del Consejo de Estado de la Sala de lo Contencioso Administrativo*”; **iii)** no son pertinentes, pues, al no señalar una real confrontación entre los preceptos constitucionales vulnerados y las normas acusadas, plantean un problema de

³⁸ Id.

³⁹ Folio 6.

simple conveniencia, que se reduce a considerar acerca del posible incremento de la congestión judicial en la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

69. Las anteriores consideraciones servirán de fundamento para que esta Corte se declare inhibida para llevar a cabo un análisis de fondo del cargo formulado por la actora.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los apartes demandados de los artículos 115 y 116 de la Ley 1437 de 2011, *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO
Magistrada

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado
Con impedimento

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con impedimento

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Con salvamento de voto

ROCÍO LOAIZA MILIÁN
Secretaria General (e)