



Radicación: 11001032400020180039400
Demandante: Oscar Felipe Merchán García y otros

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., cuatro (04) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Nulidad
Radicación: 11001032400020180039400
Demandante: Oscar Felipe Merchán García y otros
Demandado: Rama Judicial – Corte Constitucional

AUTO RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Corresponde al Despacho resolver la solicitud de suspensión provisional de los efectos jurídicos de los artículos 55, inciso 8º; 56, incisos 2º y 4º; 57, inciso 1º; 58; 59, inciso 3º; 64, incisos 1º y 2º; 72; 74, inciso 1º; 76, y 106 inciso 2º y 3, del Acuerdo 02 de 2015, "*Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional*".

I. ANTECEDENTES

I.1. La demanda.

En ejercicio del medio de control de nulidad los actores solicitan la nulidad de los artículos 55, inciso 8; 56, incisos 2º y 4º; 57, inciso 1º; 58; 59, inciso 3º; 64, incisos 1º y 2º; 72; 74, inciso 1º; 76, y 106, incisos 2º y 3, del Acuerdo 02 de 2015, por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional, por encontrar que vulneran normas superiores, a saber, Código General del Proceso, el Decreto 2067 y 2591 de 1991. Adicionalmente, aducen que la Corte se extralimitó en su competencia, en tanto regularon temas reservados para la ley.

I.2. Normas demandadas.

El acto demandado y las normas respecto del cual se solicita la suspensión provisional de sus efectos jurídicos establecen lo siguiente:

ACUERDO 02 DE 2015
(Julio 22)

Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 241, numeral 12 de la Constitución Política y habiendo dado cumplimiento a los trámites previstos en el artículo 90 del Acuerdo 05 de 1992,

ACUERDA Unificar y actualizar el Reglamento original adoptado mediante Acuerdo 01 de 1992 y recodificado por medio del Acuerdo



05 de 1992, con las reformas y adiciones introducidas en los Acuerdos 01 de 1995, 01 de 1996, 01 de 1997, 01 de 1999, 01 de 2000, 01 de 2001, 01 de 2004, 01 de 2007, 02 de 2007, 01 de 2008, 01 de 2010 y 01 de 2015, cuyas disposiciones y numeración de artículos serán los siguientes:

Artículo 55. Sala de Selección de Tutelas. Las decisiones adoptadas por la Sala de Selección no admiten recurso alguno.

Artículo 56. Salas de Revisión de Tutelas. Los procesos de tutela deberán ser decididos en el término máximo de tres (3) meses. Con tal propósito, el magistrado sustanciador deberá presentar el proyecto de fallo a los demás Magistrados que integran la Sala de Revisión para que formulen sus observaciones, por lo menos quince (15) días antes de su vencimiento.

Los Magistrados que integran la Sala de Revisión deberán adoptar una decisión definitiva sobre el caso, sin superar el término máximo de tres (3) meses al que se refiere el inciso segundo de este artículo. Adoptada la decisión, se procederá a la firma de la providencia dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, luego de lo cual los magistrados disidentes elaborarán el salvamento o aclaración de voto, en los términos dispuestos en el numeral 8º del artículo 34 de este reglamento.

Artículo 57. Insistencia. Además de los treinta (30) días de que dispone la Sala de Selección y en virtud de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, cualquier Magistrado titular o directamente el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá insistir en la selección de una o más tutelas para su revisión, dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la fecha de notificación por estado del auto de la Sala de Selección.

Artículo 58. Trámite de la insistencia. Recibida la solicitud, la Sala de Selección de turno entrará a reexaminar, en los términos y por las causales previstas en el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, la tutela objeto de insistencia. Si encuentra procedente la selección, así lo hará y dispondrá su reparto. Si la decisión fuere negativa, se informará de ello al solicitante dentro de los tres (3) días siguientes. Contra las decisiones de selección no procederá recurso alguno. En el trámite se tendrán en cuenta las restricciones previstas anteriormente.

Artículo 59. Cambio de jurisprudencia. A solicitud de cualquier Magistrado, para los efectos de cambio de jurisprudencia, la Sala Plena podrá decretar la celebración de una audiencia pública, con participación de personas y entidades nacionales y extranjeras convocadas para tal fin. Tal audiencia deberá realizarse con una



anticipación no menor a diez (10) días antes del vencimiento del término para decidir.

Artículo 64. Pruebas en revisión de tutelas. Con miras a la protección inmediata y efectiva del derecho fundamental vulnerado y para allegar al proceso de revisión de tutela elementos de juicio relevantes, el Magistrado sustanciador, si lo considera pertinente, decretará pruebas. Una vez se hayan recepcionado, se pondrán a disposición de las partes o terceros con interés por un término no mayor a tres (3) días para que se pronuncien sobre las mismas, plazo durante el cual el expediente quedará en la Secretaría General.

En el evento de decretar pruebas, la Sala respectiva podrá excepcionalmente ordenar que se suspendan los términos del proceso, cuando ello fuere necesario. En todo caso, la suspensión no se extenderá más allá de tres (3) meses contados a partir del momento en que se alleguen las pruebas, salvo que por la complejidad del asunto, el interés nacional o la trascendencia del caso, sea conveniente un término mayor, que no podrá exceder de seis (6) meses, el cual deberá ser aprobado por la Sala de Revisión, previa presentación de un informe por el magistrado ponente.

Artículo 72. Escritos. En todo caso, dentro de los tres días siguientes a la terminación de la audiencia, quienes en ella hayan intervenido, deberán presentar resumen escrito de su exposición, el que, junto con el acta, se agregará al expediente.

Artículo 74. Vicios subsanables antes del fallo. Cuando la Sala Plena de la Corte, al examinar proyectos de fallo sobre constitucionalidad de actos, encuentre que estos adolecen de vicios de procedimiento subsanables, ordenará devolverlos a la autoridad que los profirió para que, dentro de un plazo máximo de treinta (30) días, contados a partir del momento en que aquella esté en capacidad de corregirlos, enmiende el defecto observado, si fuere posible. Subsanao el vicio o vencido el término, la Corte decidirá sobre la constitucionalidad del acto.

Artículo 76. Citación y derecho de defensa. El Magistrado sustanciador dentro de los cinco (5) días siguientes al reparto, citará a las personas naturales o a los representantes legales de las personas jurídicas que se excusaren de asistir a la respectiva Comisión Permanente, para que den a la Sala Plena las explicaciones razonadas que a su juicio, justifiquen la excusa y puedan aportar las pruebas que sustenten su posición.

Artículo 106. Sobre las nulidades. a. Si la nulidad se invoca con anterioridad a la sentencia, la misma podrá ser decidida en dicha providencia o en un auto separado. Si la nulidad se refiere a aspectos meramente de trámite se resolverá en auto. En este último caso, la



decisión se adoptará en los quince días siguientes al envío de la solicitud al magistrado ponente por la Secretaría General.

b. Si la nulidad se invoca con respecto a la sentencia, la misma será decidida en auto separado, en el término máximo de tres meses, contado desde el envío de la solicitud al magistrado ponente por la Secretaría General. Sin perjuicio de lo anterior, el proyecto se deberá registrar por lo menos quince días antes de su vencimiento.

I.3. De la solicitud.

Solicitan los actores que se decrete la suspensión provisional de las normas acusadas en tanto consideran que se vulnera lo dispuesto en el artículo 322.1.2 del Código General del Proceso y 9, 47 y 49 del Decreto 2067 de 1991, y por tener reserva de ley.

Señalan que los términos fijados en algunos artículos del Acuerdo resultan opuestos a los términos establecidos en el Código General del Proceso, el Decreto 2067 de 1991 y el Decreto 2591 de 1991, generando la nulidad de los primeros, bajo el entendido de que la Corte Constitucional no se encuentra legitimada para modificar, ampliar o restringir el ámbito de aplicación de términos judiciales previamente contenidos en la ley.

Indican que, según lo dispuesto en el artículo 241 de la Constitución Política, la potestad reglamentaria que tiene la Corte es la de darse su propio reglamento y reformarlo; por lo que, al establecer términos judiciales como los consagrados en las normas acusadas, excede el rango de sus funciones, pues no tiene la potestad para fijar términos judiciales vía reglamento, pues son temas con reserva de ley.

I.4. Traslado de la solicitud de medida cautelar.

I.4.1. La Corte Constitucional.

La Corte Constitucional, por intermedio de quien ostentaba la calidad de Presidente para la fecha, describió el traslado, que se sintetiza en los siguientes términos.

Señala que, a partir de lo dispuesto en el artículo 241 de la Constitución Política, la Corte tiene la facultad para expedir su propio reglamento. En ese entendido, el reglamento no se puede circunscribir a delimitar aspectos organizacionales y/o administrativos, sino que se pueden incluir aspectos procesales que permitan la operatividad judicial de la Corte para su debido funcionamiento. En este sentido se afirma que: *"En tal medida, la Sala Plena de la Corporación en ejercicio pleno de esta facultad, constitucional y con el fin único de guardar la supremacía e integridad de la Constitución, ha procedido a definir mediante un acto administrativo la reglamentación que le permitirá cumplir de manera, ordenada,*



sistemática, y transparente con sus dos objetivos misionales principales, como son el control abstracto y el control concreto, este último por vía de la revisión de las acciones de tutela”.

En consideración a lo anterior, señala que los términos judiciales que se establecieron en el reglamento corresponden a la forma de delimitar y organizar los pasos que deben contemplarse como parte de los términos procesales preestablecidos en el Decreto 2591 y en el Decreto 2067 de 1991, sin que se pueda advertir un desconocimiento de los términos fijados por el legislador.

Por el contrario, indica que lo dispuesto en el reglamento pretende cumplir con los artículos 229 y 29 de la Constitución Política y garantizar el debido proceso en el ejercicio de su función constitucional, y el hecho de establecer unos términos corresponde al ejercicio de una “competencia residual” otorgada por el numeral 12 del artículo 241 de la Constitución Política.

Por lo anterior se afirma que, “de no poder establecer la Corte aspectos procesales en su reglamento interno, ello, supondría que el debido proceso y acceso a la administración de justicia estaría seriamente comprometidos, pues la garantía de estos dos derechos, no puede limitarse exclusivamente al cumplimiento formal de unos trámites procedimentales señalados por el Legislador, sino que, la Corte debe velar por la plena garantía de los derechos de quienes son parte en los procesos puestos a su consideración, teniendo especial interés en que las decisiones que se lleguen a proferir, respondan de fondo y de manera clara y oportuna a las reclamaciones hechas, garantizándose así, el verdadero acceso a la administración de justicia de conformidad con los postulados establecidos por la Carta Política”.

Señala que los aspectos regulados en el reglamento no desconocen garantías constitucionales y legales de los usuarios, ni le imponen cargas procesales indebidas. Por el contrario, estima que son una garantía para el acceso efectivo a la administración de justicia y definen una metodología para el adecuado estudio, análisis, discusión y posterior decisión de los casos.

Reitera que, en el caso del artículo 55, la Corte Constitucional ejerció una “competencia excepcional” otorgada por la misma Constitución y se cumplió en los términos del artículo 4º del decreto 306 de 1992 y aplicando los principios del Código General del Proceso, en particular los señalados en los artículos 11 y 12.

Asimismo, indica que la Corte Constitucional aplicó el lineamiento consagrado en el artículo 117 del Código General del Proceso, que dispone que a falta de un término legal para ello lo podría definir según la necesidad.

En igual sentido, se refiere a los términos fijados en los artículos 56 y 59,



pues señala que el legislador no previó uno y no se cuenta con una norma aplicable en el Código General del Proceso y por ello, “en aplicación de los principios generales del citado Código, el juez tiene la potestad, ante cualquier vacío, de definir la forma de realizar los actos procesales, siempre con observancia de los principios constitucionales y generales del proceso”.

Respecto de los términos judiciales señalados en el artículo 106, indica que su finalidad es la de asegurar el pleno respeto del debido proceso; en particular en relación con el literal b, está replicando los términos procesales de un caso que va por primera vez a ser fallado en revisión.

En cuanto a los requisitos dispuestos en el artículo 231 del CPACA, señala que entiende cumplidos los dispuestos en el numeral 1 y 2, pero respecto del 3 no, pues entiende que los demandantes no muestran de manera clara que resultaría más gravoso para el interés público, si negar la medida o concederla.

I.4.2. Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Solicita sea negada la medida cautelar, planteando dos argumentos. El primero hace referencia a que no se cumplen los requisitos del artículo 241 del CPACA, en tanto no se cumple con la carga argumentativa y no se acredita la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

El segundo indica que el reglamento fue expedido por la Corte Constitucional en ejercicio de la competencia conferida por el artículo 241 de la Constitución Política y reguló los trámites a su cargo. Adiciona que en los casos en que se fijaron términos se hizo *“ante la inexistencia de norma aplicable y bajo lo autorizado en el artículo 141 del Código General del Proceso, teniendo en cuenta las particularidades de la jurisdicción constitucional y los principios que la rigen”*.

Finaliza señalando que los temas regulados por la Corte Constitucional no tenían reserva de ley.

II. CONSIDERACIONES

II.1. Generalidades de las medidas cautelares.

Conforme con lo establecido por el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo definió un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional –tanto en el medio de control de



nulidad como de nulidad y restablecimiento del derecho-, indicando en el inciso primero del artículo 231 lo siguiente:

“[...] Artículo 231.- Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. (...).”

En este sentido, la medida de suspensión provisional pretende evitar que actos *prima facie* contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos mientras se decide su constitucionalidad y legalidad, y para su procedencia resulta necesario que, del análisis efectuado por el juez, se concluya que existe violación a las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

Sobre este aspecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015, expediente número 2014-03799¹, ha dicho:

“[...] Efectuando una interpretación integral y sistemática del inciso 1º del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, entonces, se concluye que para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una valoración del acto acusado, que comúnmente se ha llamado valoración inicial, y que implica una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no constituye prejuzgamiento, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final [...]”

¹ Expediente rad. 11001 03 15 000 2014 03799 00, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.



II.2. Análisis del despacho.

II.2.1. Delimitación del problema a resolver.

Solicitan los actores que se decrete la suspensión provisional de los artículos 55, inciso 8; 56, incisos 2° y 4°; 57, inciso 1°; 58; 59, inciso 3°; 64, incisos 1° y 2°; 72; 74, inciso 1°; 76, y 106, incisos 2° y 3°, del Acuerdo 02 de 2015, con fundamento en que vulneran normas del Código General del Proceso, el decreto 2067 de 1991 y el decreto 2591 de 1991; adicionalmente, señala que se vulnera la Constitución Política en tanto los temas regulados tienen reserva de ley.

Por su parte, la Corte Constitucional y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial coinciden en señalar que el reglamento fue expedido en ejercicio de la competencia derivada del artículo 241 de la Constitución Política, por lo que el tema abordado no tenía reserva de ley.

Específicamente, la Corte Constitucional plantea que, a partir de la competencia derivada del numeral 12 del artículo 241 de la Constitución Política, que denomina "residual", podía incluir en el reglamento aspectos procesales que permitan la operatividad judicial y el cumplimiento de su función constitucional. Asimismo, que se definieron con el fin de cumplir los principios de eficacia, eficiencia, transparencia y neutralidad del juez, inferidos del artículo 228 *ibidem*.

Adicionalmente, señala que los términos procesales establecidos en el reglamento cumplen con los parámetros establecidos en los decretos 2591 y 2067 de 1991, así como que se aplican siguiendo el lineamiento consagrado en el artículo 117 del Código General del Proceso.

Por otro lado, señala que los términos procesales fijados en el reglamento tienen como finalidad asegurar el respeto al debido proceso.

Para concluir se indica que no se cumple el requisito de *periculum in mora* para que se decrete la suspensión provisional, pues no se demuestra de manera clara que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

Conforme el cargo planteado por los actores y las consideraciones esbozadas por la Corte Constitucional y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, debe el despacho establecer si procede decretar la suspensión provisional, por infracción de norma superior o extralimitación en la potestad reglamentaria, de los artículos del reglamento de la Corte Constitucional en los cuales se establecieron aspectos procesales aplicables al procedimiento judicial que adelanta en cumplimiento de la función de control abstracto y concreto.



II.2.2. De la potestad reglamentaria, alcance y límites.

Para abordar el tema, resulta pertinente referirse en primera medida a la potestad reglamentaria de la Corte Constitucional y a lo que ha dispuesto la jurisprudencia sobre los reglamentos.

En cuanto a la potestad reglamentaria, establece el numeral 12 del artículo 241 de la Constitución Política que, entre las funciones asignadas a la Corte Constitucional, se previó la de darse su propio reglamento.

Sobre el concepto de reglamento y clases, resulta pertinente lo expresado por esta Corporación en la sentencia del 20 de octubre de 2014, radicado 2008-00087-00, CP Enrique Gil Botero, en la que el análisis discurrió en los siguientes términos:

"el reglamento es una especie de acto administrativo, entendiéndose por este una declaración unilateral de voluntad, que proviene de la administración o de los particulares en ejercicio de la función administrativa, y produce efectos jurídicos². El reglamento tiene estos mismos elementos, porque entre ambos existe una relación de género a especie, siendo género el acto administrativo y especie el reglamento, como también son especies los actos administrativos generales, los particulares, los reglados, los discrecionales, etc.

(...)

b) Clases de reglamentos: *Praeter legem* y *secundum legem*

*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"-. No obstante, no todos desarrollan directamente una Ley, porque pueden tener dicha relación con otras normas de inferior jerarquía, como por ejemplo otros reglamentos; es el caso del que expide el alcalde para desarrollar los acuerdos del Consejo (sic), en este evento aquél no se subordina a una ley sino a un Acuerdo –cuando este a su vez contiene un reglamento-.*

*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*

² El profesor Jaime O. SANTOFIMIO GAMBOA, define el acto administrativo como: "toda manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos." -Tratado de derecho administrativo, tomo II Acto administrativo, cuarta edición, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003, p. 131-.



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 355³ 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 Públicos⁴; el artículo 131 inciso 3º establece que le corresponde al Gobierno crear, suprimir y fusionar los círculos de notariado y registro, así como determinar el número de notarios y oficinas de registro; el artículo 268.12, faculta al Contralor General de la República para "Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial"; 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".

Esta Sección, en cuanto a los límites de la potestad reglamentaria, ha señalado que "(...) no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu

³ "Art. 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

"El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia".

⁴ "Art. 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: 17. Distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos".



*de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la Administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador (...)*⁵.

Frente al ejercicio de la potestad reglamentaria, esta Corporación, entre otras providencias, en sentencia del 20 de noviembre de 2014⁶, definió sus parámetros, así: **(i)** se trata de una facultad constitucional atribuida permanentemente a ciertas autoridades para expedir disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto, a través de las cuales se desarrollan reglas y principios fijados en la ley, **(ii)** su finalidad consiste en establecer detalles y pormenores necesarios para la debida aplicación de las disposiciones legales, **(iii)** en ningún caso puede modificar, ampliar o restringir su contenido material o alcance, **(iv)** su atribución corresponde principalmente al Presidente de la República, pero también, de manera derivada, a otros órganos constitucionales dentro de la Rama Ejecutiva, como a los Ministerios, de acuerdo con lo señalado por el artículo 208 de la Carta⁷, y en la Rama Judicial a las altas Cortes, como sucede según lo dispuesto así en los artículos 241 para la Corte Constitucional, 237 para el Consejo de Estado y 235 para la Corte Suprema de Justicia.

Respecto de los límites de la potestad reglamentaria, también ha dicho esta Corporación que, en el ejercicio del poder reglamentario, a las autoridades les compete complementar la ley en la medida que sea necesaria para lograr su cumplida aplicación, pero no conlleva la interpretación de los contenidos legislativos, sino que debe limitarse y subordinarse a su contenido⁸.

Ahora bien, sobre el concepto de reserva de ley, resulta particularmente ilustrativa la sentencia C-507-14, en la que se estudió la constitucionalidad del parágrafo del artículo 25 de la ley 1564 de 2012, por el cual se le asignaba al Consejo Superior de la Judicatura la facultad para modificar las cuantías como factor de competencia.

En esa oportunidad, la Corte Constitucional indicó lo siguiente:

"4.2.1. De manera reiterada la jurisprudencia constitucional ha señalado que en razón de la cláusula general de competencia a que se refieren los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Legislador regular los procedimientos judiciales y administrativos, especialmente lo

⁵ Corte Constitucional, sentencias C-028 del 30 de enero de 1997, MP. Alejandro Martínez Caballero, reiterada entre otras por las sentencias C-302 del 5 de mayo de 1999, MP. Carlos Gaviria Díaz y C-1262 del 5 de diciembre de 2005, M.P. Humberto Sierra Porto.

⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 20 de noviembre de 2014. C.P.: Guillermo Vargas Ayala. Expediente radicación nro. 11001-03-24-000-2010-00119-00.

⁷ El artículo 208 de la Carta Política dispone que los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia y que bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda. Sentencia del 6 de julio de 2017. Consejero Ponente William Hernández Gómez, expediente radicación nro. 11001-03-24-000-2008-00390-00(0585-09),



relacionado con la competencia de los funcionarios, los recursos, los términos, el régimen probatorio, las cuantías, entre otros.

4.2.2. En estos términos, la Corte ha señalado que en virtud de su potestad legislativa en materia de procedimientos, el legislador puede "(...) regular y definir⁹ entre los múltiples aspectos de su resorte legislativo, algunos de los siguientes elementos procesales: (i) el establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades, -esto es, los recursos de reposición, apelación, u otros -, así como los requisitos y las condiciones de procedencia de los mismos.¹⁰ (ii) Las etapas procesales y los términos y formalidades que se deben cumplir en cada uno de los procesos. (iii) La radicación de competencias en una determinada autoridad judicial, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita en la Carta.¹¹ (iv) Los medios de prueba¹² y (v) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, del juez y aún de los terceros intervinientes, sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite, o para proteger a las partes o intervinientes, o para prevenir daños o perjuicios en unos u otros procesos"¹³. Sin embargo, ha señalado esta Corporación que dicha potestad no es absoluta, pues "[...] debe ser ejercida sin desconocer los principios y valores constitucionales, la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos,¹⁴ y los principios de razonabilidad,¹⁵ proporcionalidad¹⁶ y prevalencia del derecho sustancial sobre lo adjetivo (Art. 228 C.P.), que se constituyen en límites al ejercicio legítimo de tales competencias"¹⁷.

4.2.3. Esta competencia, según lo ha señalado esta Corporación, "le permite al legislador fijar las reglas a partir de las cuales se asegura la plena efectividad del derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 C.P.), y del acceso efectivo a la administración de justicia (artículo 229 C.P.). Además, son reglas que consolidan la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y finalidad de los procesos, y permiten desarrollar el principio de legalidad propio del Estado Social de Derecho¹⁸. Y [...] mientras el legislador, no ignore, obstruya o contraríe las garantías básicas previstas por la Constitución,

⁹ Sentencia C-1104 de 2001.

¹⁰ Sentencias C-742 de 1999, C-384 de 2000, C-803 de 2000 entre otras.

¹¹ Sentencia C-111 de 2000.

¹² Sentencia C-1270 de 2000.

¹³ Sentencia C-1104 de 2001.

¹⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C-728 de 2000.

¹⁵ Sentencia de la Corte Constitucional C-886 de 2004.

¹⁶ Sentencia de la Corte Constitucional C-1104 de 2001.

¹⁷ Sentencias de la Corte Constitucional C-927 de 2000, C-555 de 2001, C-640 de 2002, C-642 de 2002, C-736 de 2002, C-740 de 2002, C-788 de 2002, C-561 de 2004, C-340 de 2006, T-738 de 2006, C-692 de 2008.

¹⁸ Sentencia T-001 de 1993.



goza de discreción para establecer las formas propias de cada juicio, entendidas éstas como 'el conjunto de reglas señaladas en la ley que, según la naturaleza del proceso, determinan los trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas''¹⁹.

4.3.1. La cláusula de reserva de ley es una de las manifestaciones de los principios democrático y de separación de poderes²⁰, que suponen que las normas que rigen la vida en sociedad reflejen mínimos de legitimidad, al ser la expresión de la soberanía popular, el resultado del procedimiento deliberativo en el proceso de formación de las leyes y el reparto del ejercicio del poder normativo, que significa que el Legislador debe adoptar las decisiones que el Constituyente le ha confiado, y que el instrumento a través del cual estas se reglamentan no puede establecer disposiciones que sean propias del ámbito del Legislador²¹.

4.3.2. La reserva de ley exige que la regulación de ciertas materias solo pueda adelantarse mediante ley, o cuando menos se funde en ella, en ciertos casos bajo el concepto de ley en sentido formal, es decir, emanada directamente del Congreso de la República, y denominada estricta reserva legal; y en otros bajo la noción de ley en sentido material, permitiendo la intervención del ejecutivo como excepcionalmente facultado para dictar normas con fuerza de ley (CP. art. 150.10). Lo anterior, significa que el Legislador de ninguna manera puede despojarse de las funciones que la Constitución le ha atribuido para delegarlas, sin más, en otra autoridad so pretexto de su reglamentación.

Entonces, tendrá reserva de ley la definición de las etapas procesales y los términos y formalidades que se deben cumplir en cada uno de los procesos. En relación con la competencia para definir términos judiciales, la Corte Constitucional²², al revisar la exequibilidad del proyecto de ley 58/94 Senado y 264/95 de Cámara, "Estatutaria de la Administración de Justicia", señaló lo siguiente:

"El término "judiciales" contenido en el numeral 13, es constitucional únicamente dentro de los parámetros que fija el artículo 93 del proyecto de ley, *pues los trámites de esa índole que comprometan las acciones judiciales y el debido proceso sólo pueden ser definidos por el legislador, de acuerdo con las funciones previstas en el numeral 2o del artículo 150 del Estatuto Fundamental.*

¹⁹ Sentencia C-562 de 1997.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-570 de 1997, C-448 de 1998, C-111 de 2000, C-710 de 2001, C-234 de 2002, C-265 de 2002, C-675 de 2005, C-818 de 2005, C-1262 de 2005, C-507 de 2006, C-713 de 2008, C-823 de 2011, entre otras.

²¹ Sentencia C-823 de 2011.

²² C-037-96



Por tanto, no puede la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, dentro de las atribuciones contempladas en el artículo 257-3 de la Carta, ocuparse de regular asuntos de carácter judicial, toda vez que sus funciones deben estar encaminadas a reglamentar únicamente materias administrativas y funcionales de la administración de justicia y, si es el caso, tan sólo a proponer proyectos de ley relativos a códigos sustantivos y procedimentales”.

Bajo estos parámetros, a manera de síntesis, se puede afirmar que, según lo dispuesto en el artículo 150 numeral 2º y la jurisprudencia, la regulación de los aspectos procesales aplicables a los procedimientos judiciales y administrativos le corresponde al legislador, y la potestad reglamentaria está reservada para complementar la ley con el fin de garantizar su debida aplicación.

Es decir, que, cuando el legislador ejerce su competencia y expide la ley regulando el tema, las autoridades revestidas de la potestad reglamentaria, llámese Presidente de la República, Ministerios o Rama Judicial, podrán complementar la ley para su debida aplicación, atendiendo criterios de necesidad, adecuación y suficiencia; pero en ningún caso podrán modificar, ampliar, o restringir su contenido material o alcance, so pena de excederse en la potestad reglamentaria, pues estaría usurpando una función constitucional de una de las ramas del poder público.

Ahora bien, materialmente lo anterior implica que se configura la extralimitación en la potestad reglamentaria en tres eventos. El primero de ellos es cuando el legislador no ha ejercido su función constitucional, es decir, no ha expedido la ley, y la autoridad revestida de la potestad reglamentaria lo hace en su lugar.

El segundo escenario se presenta cuando, existiendo la ley, la autoridad revestida de la potestad reglamentaria expide el acto y materialmente no cumple con la finalidad de complementariedad, adoptando reglas que no son necesarias, o no son adecuadas y suficientes para alcanzar el propósito que la reglamentación persigue, que es el cumplimiento de la ley que reglamenta²³.

²³ CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, radicado 2017-00030-00. “Empero, como lo señaló la jurisprudencia de esta Sección, el ejercicio de esa competencia debe respetar los principios de necesidad y legalidad.

Según el primero, la facultad reglamentaria debe ser ejercida únicamente sobre aspectos de la ley que requieran de precisión para su correcta implementación. Por esto es que se afirma que entre más amplio o general sea el contenido de la ley, más amplia será la facultad reglamentaria. Mientras que, por el contrario, entre más precisa sea la ley menor será el ámbito de la facultad.

En cuanto al segundo, no puede exceder el alcance de la ley que dice reglamentar, pues en ese caso no está asegurando su cumplimiento, sino adicionando un contenido normativo lo que no tiene sustento en una norma de rango superior” .

Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27- 000-2017-00047-00 (23490). Sentencia del 28 de junio de 2018. C.P.: Julio Roberto Piza Rodríguez. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27- 000-2012-00024-00 (19359). Sentencia del 6 de diciembre de 2017. C.P.: Milton Chaves García. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27- 000-2009-00024-00 (17699). Sentencia del 30 de mayo de 2011. C.P.: Martha Teresa Briceño de Valencia



El tercero corresponde a que, expedida la ley, la autoridad revestida de la potestad reglamentaria modifica, amplía, o restringe su contenido material o alcance; en este caso desconoce la norma superior que reglamenta, lo que implica la nulidad de la reglamentación, pero no precisamente por extralimitación en la competencia, sino por infracción a norma superior.

II.2.3. Análisis del caso concreto.

Ahora bien, la Corte Constitucional no discute que en las normas acusadas se establecieron unos aspectos procesales aplicables al procedimiento judicial de revisión de acciones de tutela y al control constitucional abstracto, pero indica que se trata del ejercicio de la competencia residual ejercida a partir de la potestad reglamentaria atribuida por el artículo 241 de la Constitución Política.

Bajo estos parámetros, y con el fin del estudio que le corresponde al despacho en esta oportunidad, debe establecerse si con la reglamentación dispuesta por la Corte Constitucional se extralimitó, *prima facie*, en su potestad reglamentaria.

Para lo anterior, resulta pertinente recordar lo que dispone el decreto 2591 de 1991 respecto del proceso de selección de las acciones de tutelas, y el decreto 2067 de 1991 en relación con el control abstracto de constitucionalidad.

En cuanto al decreto 2591 de 1991 se establece lo siguiente:

"ARTICULO 33.-

Revisión por la Corte Constitucional. La Corte Constitucional designará dos de sus magistrados para que seleccionen, sin motivación expresa y según su criterio, las sentencias de tutela que habrán de ser revisadas. Cualquier magistrado de la Corte, o el Defensor del Pueblo, podrá solicitar que se revise algún fallo de tutela excluido por éstos cuando considere que la revisión puede aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave. Los casos de tutela que no sean excluidos de revisión dentro de los 30 días siguientes a su recepción, deberán ser decididos en el término de tres meses.

ARTICULO 34.-

Decisión en Sala. La Corte Constitucional designará los tres magistrados de su seno que conformarán la Sala que habrá de revisar los fallos de tutela de conformidad con el procedimiento vigente para los tribunales del Distrito Judicial. Los cambios de jurisprudencia deberán ser decididos por la Sala Plena de la Corte, previo registro del proyecto de fallo correspondiente.



ARTICULO 35.-

Decisiones de revisión. Las decisiones de revisión que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen la jurisprudencia constitucional o aclaren el alcance general de las normas constitucionales deberán ser motivadas. Las demás podrán ser brevemente justificadas.

La revisión se concederá en el efecto devolutivo, pero la Corte podrá aplicar lo dispuesto en el artículo 7 de este decreto.

ARTICULO 36.-

Efectos de la revisión. Las sentencias en que se revise una decisión de tutela sólo surtirán efectos en el caso concreto y deberán ser comunicadas inmediatamente al juez o tribunal competente de primera instancia, el cual notificará la sentencia de la Corte a las partes y adoptará las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por ésta”.

En el artículo 33 el legislador extraordinario le asignó la competencia a la Corte Constitucional para el proceso de selección, definiendo que serán dos magistrados quienes lo hagan según su criterio, en una decisión sin motivación expresa. Adicionalmente, prevé la posibilidad para que el Defensor del Pueblo y cualquier magistrado de la misma Corte solicite que se revise algún fallo de tutela que no haya sido seleccionado, si con la revisión se puede aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave. Finalmente, prevé un término de tres meses para que la Corte profiera la decisión respecto de los casos seleccionados.

En el artículo 34 se establece la forma en que debe ser conformada la Sala que revisará los fallos de tutela, y la necesidad que, cuando se plantea un cambio de jurisprudencia, la decisión sea adoptada por la Sala Plena.

En el artículo 35 se dispuso la obligación de motivación de las decisiones que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen jurisprudencia constitucional o aclaren el alcance general de las normas y en el efecto en que se concede la revisión.

Finalmente, en el artículo 36 se dispuso el efecto de la revisión y la forma como deben ser comunicadas al juez o tribunal competente, que se encargará de notificar la sentencia de la Corte a las partes y adoptará las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por ésta.

Obsérvese que, respecto del procedimiento judicial de revisión, el legislador extraordinario reguló los aspectos procesales aplicables; por lo que, según lo explicado en esta providencia, no habrá extralimitación por el primer concepto, es decir, porque la Corte haya ejercido la función que



corresponde al legislador. En este evento, como quiera que ya existen las disposiciones legales, la finalidad de la potestad reglamentaria de la Corte Constitucional era la de establecer detalles necesarios para la debida aplicación de la ley, en este caso el decreto 2591. En este contexto, procederá el despacho a estudiar de manera separada cada una de las normas acusadas.

El artículo 55 del Reglamento dispone que: *Artículo 55. Sala de Selección de Tutelas. Las decisiones adoptadas por la Sala de Selección no admiten recurso alguno.* Al revisar el decreto 2591, advierte *prima facie* el despacho que el legislador extraordinario no establece recurso alguno contra esas decisiones y, por tanto, en esta etapa procesal no se observa extralimitación o desconocimiento de norma superior, por lo que no procede su suspensión.

El artículo 56 dispone que: *Artículo 56. Salas de Revisión de Tutelas. Los procesos de tutela deberán ser decididos en el término máximo de tres (3) meses. Con tal propósito, el magistrado sustanciador deberá presentar el proyecto de fallo a los demás Magistrados que integran la Sala de Revisión para que formulen sus observaciones, por lo menos quince (15) días antes de su vencimiento.*

Los Magistrados que integran la Sala de Revisión deberán adoptar una decisión definitiva sobre el caso, sin superar el término máximo de tres (3) meses al que se refiere el inciso segundo de este artículo. Adoptada la decisión, se procederá a la firma de la providencia dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, luego de lo cual los magistrados disidentes elaborarán el salvamento o aclaración de voto, en los términos dispuestos en el numeral 8º del artículo 34 de este reglamento.

Al confrontar esta regla con el decreto 2591 de 1991, advierte el despacho que los plazos aquí establecidos no fueron señalados en el decreto extraordinario que se reglamenta, por lo que no hay desconocimiento de la norma superior. En este contexto, *prima facie* no se evidencia la infracción a norma superior, que es el presupuesto que se prevé para declarar la suspensión provisional. Ahora bien, en la decisión de fondo deberá estudiarse si estas normas cumplen con los presupuestos de necesidad, adecuación y suficiencia para la debida aplicación de la ley, pero este es un debate que no corresponde a esta instancia procesal, como quiera que es indispensable conocer las argumentaciones de las partes.

En los artículos 57 y 58 la Corte reglamentó el trámite de insistencia, así: *Artículo 57. Insistencia. Además de los treinta (30) días de que dispone la Sala de Selección y en virtud de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, cualquier Magistrado titular o directamente el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá insistir en la selección de una o más tutelas para su revisión, dentro de los quince (15) días*



calendario siguientes a la fecha de notificación por estado del auto de la Sala de Selección.

Artículo 58. Trámite de la insistencia. Recibida la solicitud, la Sala de Selección de turno entrará a reexaminar, en los términos y por las causales previstas en el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, la tutela objeto de insistencia. Si encuentra procedente la selección, así lo hará y dispondrá su reparto. Si la decisión fuere negativa, se informará de ello al solicitante dentro de los tres (3) días siguientes. Contra las decisiones de selección no procederá recurso alguno. En el trámite se tendrán en cuenta las restricciones previstas anteriormente.

Al confrontar estas normas con el decreto 2591, observa el Despacho que, *prima facie*, las disposiciones enjuiciadas desarrollan lo dispuesto en el artículo 33 de la norma reglamentada, por lo que, en principio, no habría lugar a declarar la suspensión provisional. No obstante, advierte el despacho que el legislador extraordinario únicamente otorgó la facultad para solicitar la revisión de la selección de las tutelas al Defensor del Pueblo y cualquier Magistrado, mientras que el reglamento le otorga la misma facultad al Procurador General de la Nación y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, lo que constituye clara infracción de norma superior. A lo dicho se agrega que, como lo ha señalado el Consejo de Estado, los requisitos de la apariencia del buen derecho y el perjuicio de la mora se cumplen en estos casos por el hecho de infringirse la norma superior, como quiera que respetar la jerarquía normativa y las competencias asignadas a las distintas ramas del poder público es fundamental para la vigencia del Estado democrático. En consecuencia, se declarará la suspensión provisional de los apartes "*el Procurador General de la Nación,... o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado,...*", toda vez que se presenta el primero de los supuestos aquí explicados.

El artículo 59 del Reglamento señala que: *Artículo 59. Cambio de jurisprudencia. A solicitud de cualquier Magistrado, para los efectos de cambio de jurisprudencia, la Sala Plena podrá decretar la celebración de una audiencia pública, con participación de personas y entidades nacionales y extranjeras convocadas para tal fin. Tal audiencia deberá realizarse con una anticipación no menor a diez (10) días antes del vencimiento del término para decidir.*

Esta norma guarda relación con el artículo 34 del decreto 2591, que establece la regla para cuando la Corte adopte una decisión que cambie su jurisprudencia. Al confrontar ambas normas, *prima facie* no se advierte una vulneración a norma superior ni extralimitación, comoquiera que el legislador extraordinario no previó un término.

En el artículo 64 la Corte reguló el trámite aplicable cuando se requiera la práctica de pruebas en el proceso de revisión de tutela, así: *Artículo 64. Pruebas en revisión de tutelas. Con miras a la protección inmediata y efectiva del derecho fundamental vulnerado y para allegar al proceso de revisión de tutela elementos de juicio relevantes, el Magistrado*



sustanciador, si lo considera pertinente, decretará pruebas. Una vez se hayan recepcionado, se pondrán a disposición de las partes o terceros con interés por un término no mayor a tres (3) días para que se pronuncien sobre las mismas, plazo durante el cual el expediente quedará en la Secretaría General.

En el evento de decretar pruebas, la Sala respectiva podrá excepcionalmente ordenar que se suspendan los términos del proceso, cuando ello fuere necesario. En todo caso, la suspensión no se extenderá más allá de tres (3) meses contados a partir del momento en que se alleguen las pruebas, salvo que por la complejidad del asunto, el interés nacional o la trascendencia del caso, sea conveniente un término mayor, que no podrá exceder de seis (6) meses, el cual deberá ser aprobado por la Sala de Revisión, previa presentación de un informe por el magistrado ponente.

Al confrontar esta norma con el decreto 2591 advierte el Despacho que el término de tres (3) meses, previsto por el legislador extraordinario, omite distinguir dos situaciones fácticas, a saber: los casos en los cuales no deben practicarse pruebas y los casos en que ello es necesario; desde esta perspectiva, y como quiera que se trata de supuestos diferentes, en esta etapa procesal no es posible colegir que el reglamento desconozca la norma reglamentada, pues no puede predicarse que, a supuestos de hecho diferentes, se deban aplicar normas similares; ahora, decidir si la disposición que se reglamenta contemplaba ya el plazo para practicar pruebas, será asunto que deberá establecerse en la instancia final, atendiendo criterios de razonabilidad, además de los criterios de necesidad, adecuación y suficiencia propios de la reglamentación.

Respecto al segundo supuesto, esto es que por la complejidad del asunto la suspensión se puede extender a seis meses, advierte el despacho que corresponde a un supuesto de hecho diferente al previsto por el legislador extraordinario, toda vez que se prevé para un escenario extraordinario que atiende a la complejidad del asunto, de ahí que se disponga un trámite especial, pues debe ser aprobado por la Sala de Revisión; es decir, este supuesto corresponde a un escenario no previsto por el legislador extraordinario, por lo que, *prima facie*, no se advierte una vulneración a norma superior ni extralimitación.

Ahora bien, adicionalmente a las normas que reglamentan el trámite de revisión de tutelas, los actores solicitan la suspensión de unas normas aplicables al procedimiento previsto para el control abstracto de constitucionalidad, esto es, artículos 72, 74 y 76, que reglamentan los artículos 12, 13, 45, 47 y 49 del decreto 2067 de 1991.

En consecuencia, resulta pertinente recordar lo que disponen estos artículos



"Artículo 12. *Cualquier magistrado podrá proponer hasta 10 días antes del vencimiento del término para decidir que se convoque una audiencia para que quien hubiere dictado la norma o participado en su elaboración, por sí o por intermedio de apoderado, y el demandante, concurren a responder preguntas para profundizar en los argumentos expuestos por escrito o aclarar hechos relevantes para tomar la decisión. La Corte, por mayoría de los asistentes, decidirá si convoca la audiencia, fijará la fecha y hora en que habrá de realizarse y concederá a los citados un término breve pero razonable para preparar sus argumentos. Las audiencias serán públicas.*

La Corte señalará un término adecuado para que el demandante y quien hubiere participado en la expedición o elaboración de la norma, presenten sus planteamientos.

El Procurador General podrá participar en las audiencias en que lo considere pertinente, después de haber rendido concepto.

Excepcionalmente, cuando la Corte considere que podría contribuir a esclarecer un punto concreto de naturaleza constitucional, podrá ser invitado a presentar argumentos orales en la audiencia quien hubiere intervenido como impugnador o defensor de las normas sometidas a control.

Artículo 13. *El magistrado sustanciador podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito, que será público, su concepto sobre puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo. La Corte podrá, por mayoría de sus asistentes, citarlos a la audiencia de que trata el artículo anterior.*

El plazo que señale el magistrado sustanciador a los destinatarios de la invitación no interrumpe los términos fijados en este Decreto.

El invitado deberá, al presentar un concepto, manifestar si se encuentra en conflicto de intereses.

Artículo 45. *Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que dentro del término que fije la Corte, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsano el vicio o vencido el término, la Corte procederá a decidir sobre la constitucionalidad del acto.*

Dicho término no podrá ser superior a treinta días contados a partir del momento en que la autoridad esté en capacidad de subsanarlo.

Artículo 47. *El Presidente de la Comisión Permanente de cualquiera de las Cámaras que insista en llamar a quien se hubiere excusado de asistir a las sesiones especiales de que trata el artículo 137 de la Constitución,*



informará inmediatamente a la Corte sobre la renuencia e indicará el nombre del citado y el motivo de la citación.

La Corte Constitucional convocará audiencia privada para oír al citado y resolverá si la excusa fuere fundada, dentro de los seis días siguientes a la presentación del informe por el Presidente de la Comisión”.

Artículo 49. *Contra las sentencias de la Corte Constitucional no procede recurso alguno.*

La nulidad de los procesos ante la Corte Constitucional sólo podrá ser alegada antes de proferido el fallo. Sólo las irregularidades que impliquen violación del debido proceso podrán servir de base para que el Pleno de la Corte anule el Proceso.

En el artículo 72 la Corte dispone que: **Artículo 72. Escritos.** *En todo caso, dentro de los tres días siguientes a la terminación de la audiencia, quienes en ella hayan intervenido, deberán presentar resumen escrito de su exposición, el que, junto con el acta, se agregará al expediente.*

Como se puede apreciar, en los artículos 12 y 13 del decreto 2067 el legislador previó la posibilidad para que los Magistrados convoquen a una audiencia cuando se esté estudiando la constitucionalidad de una ley. Al confrontar el artículo acusado advierte el Despacho que la presentación de los escritos no fue prevista en la ley y, por lo tanto, no se evidencia *prima facie* infracción de norma superior. Ello lleva a concluir que no hay lugar a decretar la suspensión, toda vez que se reglamenta un tema relacionado con la audiencia, aspecto abordado en su oportunidad por el legislador. No obstante, ello no es obstáculo para que, en la decisión de fondo, se estudien los argumentos de los demandantes y de la defensa, así como la necesidad, adecuación y suficiencia de la norma para la debida aplicación de la ley.

En el artículo 74 la Corte Constitucional dispuso que, *“Cuando la Sala Plena de la Corte, al examinar proyectos de fallo sobre constitucionalidad de actos, encuentre que estos adolecen de vicios de procedimiento subsanables, ordenará devolverlos a la autoridad que los profirió para que, dentro de un plazo máximo de treinta (30) días, contados a partir del momento en que aquella esté en capacidad de corregirlos, enmiende el defecto observado, si fuere posible. Subsano el vicio o vencido el término, la Corte decidirá sobre la constitucionalidad del acto”.*

Por su parte, el artículo 45 del decreto 2067 de 1991 dispone que, cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en los actos sobre los cuales está estudiando su constitucionalidad, podrá devolverlos a la autoridad que los profirió. Ahora bien, en ambas normas se establece el mismo plazo, esto es, 30 días; por lo tanto, *prima facie* no se advierten motivos que conduzcan a decretar la suspensión de la norma acusada.



En el artículo 76 señaló la Corte lo siguiente: *“El Magistrado sustanciador dentro de los cinco (5) días siguientes al reparto, citará a las personas naturales o a los representantes legales de las personas jurídicas que se excusaren de asistir a la respectiva Comisión Permanente, para que den a la Sala Plena las explicaciones razonadas que a su juicio, justifiquen la excusa y puedan aportar las pruebas que sustenten su posición”.*

Esta norma guarda relación con lo indicado en el artículo 47 del decreto 2067 de 1991, en concordancia con el inciso segundo del artículo 137 de la Constitución Política. Este último prevé la competencia para que cualquier comisión permanente del Congreso pueda emplazar a toda persona natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas. En el inciso segundo, se entregó la competencia a la Corte Constitucional para que escuche a los citados que hayan presentado excusa para no comparecer.

Al contrastar el artículo 76 con el reglamento, no se advierte que haya motivos para declarar la suspensión, comoquiera que la Corte reglamenta un tema abordado, tanto por el legislador como en la Constitución, sin que, *prima facie*, se observe una vulneración de las normas superiores.

También se acusa el artículo 106 del Reglamento, que prevé unas reglas aplicables a las eventuales nulidades que se pueden presentar en los procesos que conduce la Corte Constitucional; así dispone: *“Artículo 106. Sobre las nulidades. a. Si la nulidad se invoca con anterioridad a la sentencia, la misma podrá ser decidida en dicha providencia o en un auto separado. Si la nulidad se refiere a aspectos meramente de trámite se resolverá en auto. En este último caso, la decisión se adoptará en los quince días siguientes al envío de la solicitud al magistrado ponente por la Secretaría General.*

b. Si la nulidad se invoca con respecto a la sentencia, la misma será decidida en auto separado, en el término máximo de tres meses, contado desde el envío de la solicitud al magistrado ponente por la Secretaría General. Sin perjuicio de lo anterior, el proyecto se deberá registrar por lo menos quince días antes de su vencimiento.

En esta norma, se reglamenta lo dispuesto por el legislador en el artículo 49; al contrastarlas, se advierte que la Corte complementó un tema abordado por el legislador, sin que *prima facie* se observe una vulneración a la norma superior, por lo que no se cumple con el criterio para decretar su suspensión.

Por último, indica la Corte Constitucional que el actor no acreditó el requisito de *periculum in mora*. En este punto, es preciso reiterar, como se dijo líneas atrás, que esta Sección ha señalado que, cuando se acredita *prima facie* que el acto acusado es contrario a las normas superiores invocadas, se entienden implícitos dichos requisitos. Al respecto, en la



providencia de 13 de mayo de 2021²⁴, la Sala indicó:

“[...] cuando se trata de medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos jurídicos de un acto administrativo por vulnerar el ordenamiento jurídico superior, si se acredita *prima facie* esa vulneración, de manera implícita se satisfacen los requisitos del perjuicio por la mora, “*periculum in mora*”, y apariencia de buen derecho, “*fumus boni iuris*”, predicables respecto de todo tipo de medidas cautelares, pues en un Estado de Derecho estos elementos siempre concurren cuando se trata de la efectiva transgresión del ordenamiento jurídico por parte de las autoridades públicas. [...]”

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: DECRETAR la suspensión provisional parcial del artículo 57 del Acuerdo 02 de 2015, en los apartes que señalan “(...) *directamente el Procurador General de la Nación*”, y “(...) *o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado*”. En consecuencia, el artículo quedará así:

Artículo 57. Insistencia. Además de los treinta (30) días de que dispone la Sala de Selección y en virtud de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, cualquier Magistrado titular o ~~directamente el Procurador General de la Nación~~, el Defensor del Pueblo ~~o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado~~ podrá insistir en la selección de una o más tutelas para su revisión, dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la fecha de notificación por estado del auto de la Sala de Selección.

SEGUNDO: NEGAR la suspensión provisional de los demás artículos acusados por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia devuélvase al despacho para continuar con el trámite.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.

²⁴Consejo de Estado, Sección Primera, Rad 54001-23-33-000-2018-00285-01, CP. Oswaldo Giraldo López. Posición reiterada en las providencias de 12 de noviembre de 2021, Rad. 11001-03-24-000-2020-00533-00, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón y Auto de 14 de diciembre de 2022, Rad. 11001-0324-000-2020-00533-00, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.