

COMPETENCIA JUECES ADMINISTRATIVOS – Modificación al Plan de Ordenamiento Territorial

El artículo 197 de la Ley 270 de 1996 no regula principios esenciales de la administración de justicia ni reglas generales de competencia de quienes detentan esa función, se encuentra dirigido a establecer un patrón de competencia de los jueces administrativos para asuntos específicos, esto es, la nulidad simple que se promueva contra actos de contenido general, materia que constituye un contenido ordinario de la ley estatutaria. No cabe duda entonces que el artículo en comento obedece a una regulación ordinaria que puede ser derogada por una de igual tipo, de suerte que Ley 1437 de 2011 (CPACA) derogó todas las normas contenidas en la ley estatutaria relacionadas con las reglas de competencia de los jueces y tribunales pertenecientes a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo que lleva a concluir que en virtud de lo establecido en este código en su artículo 155 numeral 1, el competente para conocer sobre la demanda de nulidad presentada contra el decreto 364 de 2013 es el Juez Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 152 / LEY 270 DE 1996 – ARTICULO 197 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 149 NUMERAL 14

NORMA DEMANDADA: DECRETO 364 DE 2013 ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA (Se envió a los Juzgados Administrativos).

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA

Bogotá, D.C., dos (2) de abril de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 11001-03-24-000-2013-00545-00

Actor: TELESFORO PEDRAZA ORTEGA

Demandado: BOGOTA D. C

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD

Le corresponde al despacho sustanciador pronunciarse sobre la admisión de la demanda que a través del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del C.P.A.C.A., promueve el actor contra el Decreto No. 364 de 2013 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá D. C., *“por medio del cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del plan de*

ordenamiento territorial de Bogotá D. C. adoptado mediante Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004”.

1.- Antecedentes

1.1.- La demanda fue presentada por el actor ante los juzgados administrativos del circuito judicial de Bogotá, por lo que su conocimiento fue asumido por el Juzgado Segundo Administrativo.

1.2.- El Juzgado, mediante auto de 10 de septiembre de 2013, estudió el líbello de la demanda y concluyó que no era competente para conocer del asunto, razón por la cual lo remitió a esta Corporación.

1.3.- Las consideraciones expuestas en el mencionado auto se concretan en señalar que si bien el artículo 155 del CPACA, dispone que los jueces administrativos conocen en primera instancia de los procesos de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionario u organismos del orden municipal o distrital, esta norma no puede ser estudiada aisladamente en virtud de lo dispuesto en el artículo 197 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, según la cual las competencias de los jueces administrativos deben encontrarse reguladas en el Código Contencioso Administrativo, pero dentro de ellas no pueden incluirse las de tramitar y decidir acciones de nulidad contra actos administrativos de carácter general.

1.4.- En vista de lo anterior, el Juzgado consideró que la norma del CPACA que determinaba su competencia para conocer de los procesos de simple nulidad contra actos generales expedidos por entidades del orden distrital, no le es aplicable dada la contradicción con el artículo 197 de la Ley 270 de 1996, norma superior, de suerte que se presenta un vacío legal que debe suplirse conforme lo establece el artículo 149 numeral 14 del CPACA, esto es, que es de competencia del Consejo de Estado por no existir regla especial.

2.- Consideraciones

2.1.- El auto de remisión dictado por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá plantea una aparente antinomia entre la norma

estatutaria y la consagrada en el CPACA, específicamente en lo relacionado con la competencia de los jueces administrativos para conocer de las demandas que se interpongan en ejercicio del medio de control de nulidad contra actos de contenido general.

2.2.- Para resolver la contradicción, el Juez optó por acudir a la regla según la cual se prefiere la norma de mayor jerarquía, es decir, la norma de rango estatutario a preferencia de la ordinaria, dando como resultado una ausencia de regulación que determine la competencia en estos asuntos y la consecuente remisión a esta Corporación.

2.3.- Para el Despacho, si bien es cierto que las leyes estatutarias se encuentran dadas para regular las materias señaladas en el artículo 152 de la Constitución Política¹, ello no es óbice para que el Congreso, en ejercicio de su cláusula general de competencia, incluya en dichas leyes aspectos propios de normas ordinarias.

2.4.- En ese contexto resulta acertado sostener que las materias de ley ordinaria que sean incorporadas a una ley estatutaria pueden ser modificadas e incluso derogadas por el legislador ordinario, en tanto que ellas escapan a las materias descritas en el referido artículo 152 de la Constitución.

¹ ARTICULO 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

- a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;
- b) Administración de justicia;
- c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;
- d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana.
- e) Estados de excepción.
- f) <Literal adicionado por el artículo4 del Acto Legislativo 2 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.
- j) <sic. g)> <Literal adicionado por el artículo2 del Acto Legislativo 2 de 2012. INEXEQUIBLE>

2.5.- Lo dicho guarda plena coincidencia con lo que ha sostenido de tiempo atrás la Corte Constitucional al señalar:

“La regulación de una materia por el Congreso, mediante un tipo especial de ley, puede así mismo comprometer el ejercicio de sus facultades legislativas ordinarias y de su cláusula general de competencia. Los contenidos - en este caso orgánicos - de la ley especial, sólo podrán modificarse, adicionarse o derogarse, en virtud de una ley del mismo tipo y surtiéndose el procedimiento especial. **Por su parte, el contenido ordinario de la ley especial, esto es, producto de una competencia general y no ligado al núcleo esencial de la reserva de ley especial, puede, en el futuro, modificarse, adicionarse o derogarse, mediante el procedimiento legislativo ordinario.**”² (Negrillas fuera de texto)

2.6.- Dado que el auto que origina este pronunciamiento se fundamenta en una disposición contenida en la de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (artículo 197), se debe constatar si esta hace parte del contenido ordinario de la ley especial o si, por el contrario, obedece al desarrollo de la competencia estatutaria del Congreso.

2.7.- Tratándose de la administración de justicia como materia que debe ser desarrollada a través de ley estatutaria según las voces del artículo 152 literal b de la Carta Política de 1991, se puede incurrir en el yerro de pensar que todo aquello que tenga relación con esta debe ser tramitado bajo las reglas establecidas para este tipo de leyes, posición que impediría el que se legislara de forma pronta y expedita sobre asuntos que son propios del devenir de la administración de justicia, a más que vaciaría la competencia del legislador ordinario, de allí que se tenga por sentado que sólo serán materia de ley estatutaria los asuntos de la administración de justicia que se refieran a los principios que la estructuran y orientan, así como los que contemplan de **manera general** la competencia de los órganos que la ejercen.³

2.8.- El artículo 197 de la Ley 270 de 1996⁴ no regula principios esenciales de la administración de justicia ni reglas generales de competencia de

² Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia 025 de 5 de febrero de 1993.

³ En ese sentido pueden verse las sentencias de la Corte Constitucional C-055 de 1995, C-877 de 2005, C-748 de 2011 y c-818 DE 2011.

⁴ ARTÍCULO 197. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS. Las competencias de los Jueces Administrativos estarán previstas en el Código Contencioso Administrativo, las cuales

quienes detentan esa función, se encuentra dirigido a establecer un patrón de competencia de los jueces administrativos para asuntos específicos, esto es, la nulidad simple que se promueva contra actos de contenido general, materia que constituye un contenido ordinario de la ley estatutaria.

2.9.- Precisamente por ello, al estudiar la constitucionalidad de este artículo, la Corte Constitucional señaló que: “*En iguales términos y teniendo presente lo señalado en esta providencia, **los aspectos procesales relativos al funcionamiento de ese tipo de juzgados deben ser definidos en una ley ordinaria expedida bajo los lineamientos del artículo 150-2 de la Carta Política.***” (Subrayado y negrilla del despacho).

2.10.- No cabe duda entonces que el artículo en comento obedece a una regulación ordinaria que puede ser derogada por una de igual tipo, de suerte que Ley 1437 de 2011 (CPACA) derogó todas las normas contenidas en la ley estatutaria relacionadas con las reglas de competencia de los jueces y tribunales pertenecientes a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo que lleva a concluir que en virtud de lo establecido en este código en su artículo 155 numeral 1⁵, el competente para conocer sobre la demanda de nulidad presentada contra el decreto 364 de 2013 es el Juez Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

En vista de lo anterior el Despacho **RESUELVE:**

1.- **REMITIR** por competencia el presente asunto al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Primera, para que se pronuncie sobre la admisión de la demanda y la medida cautelar solicitada en esta.

no incluirán las de tramitar y decidir acciones de nulidad contra actos administrativos de carácter general. Mientras se establezcan sus competencias, los Jueces Administrativos podrán conocer de las acciones de tutela, de las acciones de cumplimiento según las competencias que determina la ley y podrán ser comisionados por el Consejo de Estado o por los Tribunales Administrativos para la práctica de pruebas.

⁵ Artículo 155. *Competencia de los jueces administrativos en primera instancia.* Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: 1.. De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal, o por las personas privadas sujetas a este régimen del mismo orden cuando cumplan funciones administrativas.

Notifíquese y cúmplase,

GUILLERMO VARGAS AYALA

Consejero de Estado