

Sentencia C-053/16

ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2015 SOBRE EQUILIBRIO DE PODERES Y REAJUSTE INSTITUCIONAL-Inhibición

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCION-Debe plantear cargos que apunten a demostrar que el Congreso de la Republica sustituyó la Constitución

SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Concepto

SUSTITUCION TOTAL O PARCIAL DE LA CONSTITUCION-Jurisprudencia constitucional

JUICIO DE SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Criterios fijados por la jurisprudencia para determinar si en razón a su contenido, algunas reformas constitucionales configuran una verdadera sustitución de la Constitución/JUICIO DE SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Elementos y etapas

JUICIO DE SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Características

La definición del concepto de sustitución ha dado lugar a que la Corte establezca un método de análisis que tiene por objeto (i) fijar las etapas del examen de sustitución y (ii) prevenir los riesgos de “subjetivismo” asociados a la inexistencia de referentes positivos y precisos que indiquen cuando una variación de la Carta tiene dicho alcance[1]. Ese método, denominado “test o juicio de sustitución” se encuentra compuesto por tres etapas básicas cada una de las cuales impone exigencias argumentativas específicas.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Actor debe demostrar de manera clara, suficiente, concreta y específica que ha existido una verdadera sustitución de la Constitución

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Requisitos

La Corte concluye que el examen de los cargos dirigidos en contra de una reforma

constitucional no puede ser extremadamente rígido hasta el punto de conducir a que solo ciudadanos con una acendrada pericia jurídica puedan obtener de la Corte un pronunciamiento de fondo respecto de la validez constitucional de un acto reformativo. Sin embargo, no puede tampoco ser particularmente dúctil, admitiendo que cualquier desacuerdo pueda propiciar el examen de un acto legislativo que, precisamente por tener tal naturaleza, ha sido objeto de un procedimiento agravado de aprobación en el Congreso de la República.

Expedientes: D-10890 y D-10907.

Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 “por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones.”

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., diez (10) de febrero de 2016

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Flavio Eliecer Maya Escobar, Omar Édgar Borja Soto y Diana Patricia Rueda González (Exp. D-10890), de una parte, y los ciudadanos Jorge Eliecer Gaitán Peña y Sergio Sánchez (Exp. D-10907), de otra, presentaron demanda de inconstitucionalidad contra varias disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2015 “por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones.” Las demandas referidas, según constancia de la Secretaria General de fecha 23 de julio de

2015, fueron acumuladas por la Sala Plena de esta Corporación en sesión de fecha 22 de julio del año en curso.

Mediante providencia de fecha 23 de julio de 2015, el magistrado sustanciador dispuso admitir la demanda al constatar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

En la misma providencia se corrió traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución; se fijó en lista con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma, y se comunicó de la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta, así como al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Departamento nacional de Planeación, al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, al Presidente del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.

Se invitó a participar en el presente juicio a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, a la Facultad de Derecho y a la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, a las Facultades de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, de la Pontificia Universidad Javeriana, de la Universidad Nacional de Colombia, de la Universidad Sergio Arboleda, de la Universidad Libre de Colombia, de la Universidad de Antioquia, de la Universidad EAFIT, de la Universidad ICESI y de la Universidad de Caldas; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia; a la Corporación Excelencia por la Justicia; al Instituto Colombiano de Derecho Procesal; y al Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LAS DISPOSICIONES DEMANDADAS.

La demanda presentada por los ciudadanos Flavio Eliécer Maya, Omar Édgar Borja y Diana Patricia Rueda acusa de inconstitucionalidad los artículos 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015. A su vez, la demanda formulada por los ciudadanos Jorge Eliécer Gaitán Peña y Sergio Sánchez, objeta la constitucionalidad del artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015. El texto de las disposiciones demandadas es el siguiente:

“ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2015

(julio 1º)

por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones.

DECRETA:

[...]

Artículo 14. Agréguese un numeral 12 y modifíquese el 11 del artículo 241 de la Constitución Política los cuales quedarán así:

11. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.

12. Darse su propio reglamento.

Artículo 15. El artículo 254 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 254. El gobierno y la administración de la Rama Judicial estarán a cargo del Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial. Estos órganos ejercerán las funciones que les atribuya la ley con el fin de promover el acceso a la justicia, la eficiencia de la Rama Judicial, la tutela judicial efectiva y la independencia judicial.

El Consejo de Gobierno Judicial es el órgano, encargado de definir las políticas de la Rama Judicial de acuerdo con la ley y postular las listas y ternas de candidatos que la Constitución le ordene. También corresponde al Consejo de Gobierno Judicial regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador; expedir el reglamento del sistema de carrera judicial y de la Comisión de Carrera Judicial, cuya función será la vigilancia y control de la carrera; aprobar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial que deberá ser remitido al Gobierno; aprobar el mapa judicial; definir la estructura orgánica de la Gerencia de la Rama Judicial; supervisar a esta entidad, y rendir cuentas por su desempeño ante el Congreso de la República.

El Consejo de Gobierno Judicial estará integrado por nueve miembros: los presidentes de la

Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado; el gerente de la Rama Judicial, quien deberá ser profesional con veinte años de experiencia, de los cuales diez deberán ser en administración de empresas o en entidades públicas, y será nombrado por el Consejo de Gobierno Judicial para un período de cuatro años; un representante de los magistrados de los Tribunales y de los jueces, elegido por ellos para un periodo de cuatro años; un representante de los empleados de la Rama Judicial elegido por estos para un periodo de cuatro años; tres miembros permanentes de dedicación exclusiva, nombrados por los demás miembros del Consejo de Gobierno Judicial, para un período de cuatro años. Ninguno de los miembros del Consejo de Gobierno Judicial podrá ser reelegido.

Los miembros permanentes de dedicación exclusiva mencionados en el inciso anterior estarán encargados de la planeación estratégica de la Rama Judicial y de proponer al Consejo de Gobierno Judicial, para su aprobación, las políticas públicas de la Rama Judicial. Deberán tener diez años de experiencia en diseño, evaluación o seguimiento de políticas públicas, modelos de gestión o administración pública. En su elección se deberá asegurar la diversidad de perfiles académicos y profesionales.

La ley estatutaria podrá determinar los temas específicos para los cuales los ministros del despacho los directores de departamento administrativo, el Fiscal General de la Nación, así como representantes de académicos y de los abogados litigantes participarán en las reuniones del Consejo de Gobierno Judicial.

Artículo 16. El artículo 255 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 255. La Gerencia de la Rama Judicial es un órgano subordinado al Consejo de Gobierno Judicial y estará organizada de acuerdo con el principio de desconcentración territorial.

La Gerencia de la Rama Judicial es la encargada de ejecutar las decisiones del Consejo de Gobierno Judicial, proveer apoyo administrativo y logístico a este órgano, administrar la Rama Judicial, elaborar para aprobación del Consejo de Gobierno Judicial el proyecto de presupuesto que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso, elaborar planes y programas para aprobación del Consejo de Gobierno Judicial, formular modelos de gestión e implementar los modelos procesales en el territorio nacional, administrar la Carrera Judicial, organizar la Comisión de Carrera

Judicial, realizar los concursos y vigilar el rendimiento de los funcionarios y los despachos. El Gerente de la Rama Judicial representará legalmente a la Rama Judicial. Ejercerá las demás funciones que le atribuya la ley.

Artículo 17. Deróguese el artículo 256 de la Constitución Política.

Artículo 18. Transitorio. El Gobierno Nacional deberá presentar antes de 1º de octubre de 2015 un proyecto de ley estatutaria para regular el funcionamiento de los órganos de gobierno y administración judicial.

Las siguientes disposiciones regirán hasta que entre en vigencia dicha ley estatutaria:

1. Los órganos de gobierno y administración judicial serán conformados así:

a) Los miembros del Consejo de Gobierno Judicial deberán ser designados o electos dentro de dos meses contados a partir de la entrada en vigencia de este Acto Legislativo. Las elecciones del representante de los magistrados de tribunal y los jueces y del representante de los empleados judiciales serán realizadas por voto directo de sus pares de la Rama Judicial. Las elecciones serán organizadas por la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial.

b) Los miembros permanentes y de dedicación exclusiva del Consejo de Gobierno Judicial deberán ser elegidos dentro del plazo de dos meses posteriores a la elección o designación de los demás miembros del primer Consejo de Gobierno Judicial. Para la primera conformación del Consejo de Gobierno Judicial, uno de los tres miembros permanentes y de dedicación exclusiva será elegido para un periodo de dos años, y otro será elegido para un período de tres años.

c) Para el primer Consejo de Gobierno Judicial, los miembros de éste, excluyendo el Gerente de la Rama Judicial, tendrán un plazo de dos meses a partir de su elección, para elegir al Gerente de la Rama Judicial.

d) La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en adelante se denominará Gerencia de la Rama Judicial y todas las dependencias de aquella formarán parte de ésta. Todas las dependencias adscritas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura pasarán a formar parte de la Gerencia de la Rama Judicial, sin perjuicio de lo que disponga

la ley o el Consejo de Gobierno Judicial.

e) La Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, continuarán ejerciendo sus funciones hasta que sea integrado el Consejo de Gobierno Judicial y sea elegido el Gerente de la Rama Judicial. Estos órganos deberán realizar una rendición de cuentas sobre el ejercicio de sus funciones contempladas en la ley dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo.

f) Las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura y las Direcciones Ejecutivas Seccionales de Administración Judicial continuarán ejerciendo sus funciones hasta que se expida la ley estatutaria. También ejercerán la función prevista en el artículo 85, numeral 18, de la Ley 270 de 1996.

g) Se garantizarán, sin solución de continuidad, los derechos de carrera de los Magistrados y empleados de las salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, mediante la incorporación, transformación o vinculación en cargos de las corporaciones judiciales o cualquier otro de igual o superior categoría, según lo defina la ley estatutaria. También se garantizan los derechos de carrera de los empleados del Consejo Superior de la Judicatura.

2. Mientras se expide la ley estatutaria, el Consejo de Gobierno Judicial ejercerá las funciones previstas en el artículo 79, numerales 1, 2, 4, 5, 6 y 7; artículo 85, numerales 5, 6, 9, 10, 13, 19, 22, 25, 27 y 29; artículo 88, numerales 2 y 4; y artículo 97, numerales 1 y 2 de la Ley 270 de 1996. Además reglamentará provisionalmente los procesos de convocatoria pública que deba adelantar la Gerencia de la Rama Judicial.

3. Mientras se expide la ley estatutaria, la Gerencia de la Rama Judicial ejercerá las funciones previstas en el artículo 79, numeral 3; artículo 85, numerales 1, 3, 4, 8, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 24 Y 28; artículo 88, numeral 1; artículo 99, numerales 1 a 9; y será la autoridad nominadora para los cargos previstos en el artículo 131, numeral 9 de la Ley 270 de 1996. Las funciones previstas en el artículo 85, numerales 8 y 11, serán ejercidas bajo la supervisión de la Comisión de carrera.

4. La Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” ejercerá, además de las funciones ya asignadas

a ella, la prevista en el artículo 85, numeral 23, de la Ley 270 de 1996.

5. Las Altas Cortes y los Tribunales continuarán ejerciendo la función de autoridad nominadora prevista en el artículo 131, numerales 5 y 7 de la Ley 270 de 1996. En el ejercicio de esta función deberán respetar siempre las listas de elegibles.

6. La autoridad nominadora para las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial será la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. La autoridad nominadora para las salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, mientras subsistan, será el Consejo de Gobierno Judicial.

7. Las autoridades nominadoras previstas en el artículo 131, numerales 1, 2, 3, 4 Y 8 de la Ley de (sic) 270 de 1996 continuarán ejerciendo esta función.

Quedan derogados los numerales 3, 4, 5 y 7 del artículo 97 y el numeral 6 del artículo 131 de la Ley 270 de 1996.

Artículo 19. El artículo 257 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 257. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

Estará conformada por siete Magistrados, cuatro de los cuales serán elegidos por el Congreso en Pleno de ternas enviadas por el Consejo de Gobierno Judicial previa convocatoria pública reglada adelantada por la Gerencia de la Rama Judicial, y tres de los cuales serán elegidos por el Congreso en Pleno de ternas enviadas por el Presidente de la República, previa convocatoria pública reglada. Tendrán periodos personales de ocho años, y deberán cumplir con los mismos requisitos exigidos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial no podrán ser reelegidos.

Podrá haber Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial integradas como lo señale la ley.

La Comisión Nacional de Disciplina Judicial será la encargada de examinar la conducta y

sancionar las faltas de los abogados en ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley, salvo que esta función se atribuya por la ley a un Colegio de Abogados.

Parágrafo. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial no serán competentes para conocer de acciones de tutela.

Parágrafo Transitorio 1º. Los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial deberán ser elegidos dentro del año siguiente a la vigencia del presente acto legislativo. Una vez posesionados, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial asumirá los procesos disciplinarios de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Los actuales Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, ejercerán sus funciones hasta el día que se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura serán transformadas en Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial. Se garantizarán los derechos de carrera de los Magistrados y empleados de las salas disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura quienes continuarán conociendo de los procesos a su cargo, sin solución de continuidad. [...]”.

III. LAS DEMANDAS

1. Demanda presentada por los ciudadanos Flavio Eliécer Maya, Omar Édgar Borja y Diana Patricia Rueda (expediente D-10890)

Los demandantes solicitan a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad de las disposiciones acusadas -artículos 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015- dado que el Congreso, actuando como constituyente derivado, excedió su poder de reforma al introducirlas al ordenamiento constitucional. Indican que la declaración de inconstitucionalidad debe ser retroactiva, con el objeto de suprimir los efectos de una norma que subvierte ilegítimamente el orden constitucional.

A partir de esa consideración, los demandantes exponen de manera particular cada uno de los cargos de inconstitucionalidad.

1.1. Como formulación general empiezan por señalar que el Congreso de la República únicamente tiene competencia para reformar la Constitución y no para sustituirla total o

parcialmente y en la aprobación de los artículos 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, excedió tal competencia vulnerando los artículos 374, 136-1 y 380 de la Carta. A su juicio, total o parcialmente, las disposiciones acusadas sustituyen la Constitución al afectar los siguientes elementos definitorios: (i) principio democrático, (ii) primacía de los derechos fundamentales, (iii) supremacía constitucional, (iv) igualdad, (v) equilibrio de poderes, (vi) función jurisdiccional en cabeza de los jueces de la República y (vii) justicia autónoma e independiente[2]. La sustitución de tales elementos supone el surgimiento de un Estado completamente diferente al Constitucional, Social y Democrático de Derecho.

1.2. Sustitución del principio de equilibrio de poderes y la autonomía e independencia judicial.

El diseño del Consejo de Gobierno Judicial y de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial menoscaba, sustituyéndolo, el equilibrio de poderes y la autonomía e independencia de la Rama Judicial frente a otros poderes del Estado. En el Consejo de Gobierno Judicial “se autorizó previa Ley Estatutaria, la intromisión del Ejecutivo a través de los Ministros del Despacho y los Directores de Departamento Administrativo” en el diseño institucional y de las políticas de la Rama Judicial, lo que redundaba en una concentración inadmisibles, en cabeza del ejecutivo, de materias que deberían estar reservadas exclusivamente al poder judicial (Art. 15 del A.L.02/2015).

También se desconoce la autonomía externa al permitir que los empleados judiciales sean disciplinados por una entidad distinta a la Procuraduría General de la Nación, asignando esa función a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (Art. 19 del A.L.02/2015). Tal diseño sustrae las atribuciones del primero para disciplinar a quienes desempeñan funciones públicas, alterando de manera decisiva las competencias reconocidas por la Constitución en su artículo 277.6 y, de paso, dejando sin efecto el poder preferente del que goza.

1.3. Sustitución del equilibrio de poderes y la autonomía interna de la rama judicial.

El diseño del Consejo de Gobierno Judicial y de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial menoscaba, sustituyéndolo, el equilibrio de poderes y la autonomía de la Rama Judicial en su faceta interna, es decir, en la dimensión relativa a la relación entre tales órganos judiciales y los otros organismos que conforman la Rama Judicial. El desconocimiento de la “autonomía interna” se produce dado que los integrantes del Consejo de Gobierno Judicial

serían verdaderos “agentes delegados de las Cortes”, lo que lo convierte en un estamento dependiente funcional y orgánicamente de las cabezas de jurisdicción (Arts. 15 y 16 del A.L.02/2015). Así, el abandono de la idea de un gobierno independiente al interior de la Rama Judicial, menoscaba la autonomía de su administración y se opone a elementos esenciales de la Constitución de 1991 dado que a dicho Consejo de Gobierno le corresponderá definir las políticas de la Rama Judicial y ejercer su Gobierno (Arts. 16 y 17 del A.L.02/2015).

En adición a ello, las decisiones de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial -si fuese un ente administrativo-, estarían sometidas a un control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que redundaría en que la Comisión no sería un verdadero órgano límite, sino uno subordinado a los designios de esa otra jurisdicción (Art. 19 del A.L.02/2015).

1.4. Sustitución del principio o eje acceso a la justicia y desconocimiento de normas internacionales de protección de derechos fundamentales.

Sustraer a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial del conocimiento de acciones de tutela, sustituye el acceso efectivo e igualitario a la administración de justicia, en especial a un recurso judicial para la protección de los derechos fundamentales quebrantando, por esa vía, la dignidad humana. Tal elemento es identificador de la Constitución de 1991 y se encuentra reconocido en normas vinculantes del derecho internacional.

La infracción de la Constitución en este aspecto se evidencia porque a pesar de que la Constitución de 1991 establece que la acción de tutela debe tramitarse “por todos los jueces de la República”, las normas demandadas excluyen de dicha obligación a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, afectando el acceso a la justicia y la efectividad del mecanismo de protección de los derechos fundamentales (Art. 19 del A.L.02/2015). Esta exclusión habría derogado además el principio de dignidad humana y la supremacía constitucional, convirtiendo a Colombia “en un simple Estado Clásico de Derecho”, en el que se conciben los derechos fundamentales de manera simplemente formal y no material, además de contrariar normas vinculantes como los artículos 2º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

1.5. Sustitución del principio de igualdad.

Se sustituyó el principio de igualdad al atribuir el conocimiento de procesos disciplinarios de los empleados de la Rama Judicial a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y no al Ministerio Público, imponiendo con ello un tratamiento diferenciado con respecto a otros empleados públicos que cumplen funciones similares, pero que no se encuentran adscritos a la Rama Judicial[3]. Derogó el Congreso, sin autorización para ello, el numeral 6º del artículo 277 de la Constitución (Art. 19 del A.L.02/2015). Adicionalmente, si se encontrase que dicha Comisión cumple funciones jurisdiccionales, se está disponiendo un tratamiento más gravoso para los empleados judiciales en tanto carecen de mecanismos a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para el control de legalidad de las decisiones en materia disciplinaria, del que si gozan otros funcionarios en similar condición funcional-reglamentaria, pero bajo la competencia del Ministerio Público.

1.6. Sustitución del principio de la función jurisdiccional en cabeza de órganos estatales.

Atribuir al legislador la competencia para establecer que los particulares -como los colegios de abogados- disciplinen a los profesionales del derecho (Art. 19 del A.L.02/2015) desconoce, sustituyéndolo, el principio de ejercicio de la función jurisdiccional en cabeza de los jueces de la República y del carácter excepcional del ejercicio de la función jurisdiccional por los particulares (Art. 116 Superior). Adicionalmente, la norma desconoce la necesidad de intervención del Estado para asegurar que la profesión jurídica atienda la función social que la Constitución y la Ley le atribuyen.

1.7.1. Adoptar una norma transitoria, materialmente estatutaria, para el funcionamiento y elección de los miembros del Consejo de Gobierno y Gerencia de la Rama Judicial, evadiendo el control previo de constitucionalidad -propio del trámite de este tipo de normas- y el control político a cargo del Congreso de la República (Art. 18 del A.L.02/2015), sustituye la separación y el equilibrio de poderes y, como consecuencia de ello, la supremacía constitucional. En estrecha conexión con ello, en la sentencia C-588 de 2009 la Corte Constitucional estableció que sustraer una norma del control de constitucionalidad implicaría el quebrantamiento del principio de separación de poderes y del principio democrático, situación que se presenta en este caso. Citaron lo dicho por la Corte en la sentencia C-588 de 2009, como sigue:

“Se le sustrae así una parcela de regulación al legislador y, temporalmente, se le suplanta en lo que tiene que ver con esa materia, lo cual quiebra el principio de separación de poderes, desconoce el principio democrático e implica la modificación no expresa del artículo 150 de la Constitución que encarga al Congreso de hacer las leyes (...). Desde luego, esa sustitución igualmente afecta el control de constitucionalidad, dado que, si falta la actuación del legislador, tampoco hay posibilidades de que la Corte llegue a ejercer un control que eventualmente pudiera corresponderle”.

La materia regulada por el artículo 18 transitorio, referida a la administración de justicia, sería de aquellas que corresponden a regulaciones estatutarias (Art. 152.b de la Carta). Sin embargo, al haberse preferido el mecanismo de la reforma constitucional transitoria, se evaden las normas sobre mayorías absolutas para la aprobación de la normativa, el control previo e integral de constitucionalidad de la reforma a cargo de la Corte Constitucional y la posibilidad de que la ciudadanía participe en su impugnación o defensa. Esta elusión de requisitos y controles implica la sustitución de “la separación y el equilibrio de poderes y en esa medida, la Constitución dejó de ser Suprema”, constituyendo el artículo transitorio una verdadera suplantación del legislador.

Además el constituyente derogó, sin competencia para ello, las normas vigentes para el trámite de una ley estatutaria. En efecto, mediante el artículo transitorio, el constituyente derivado actuó simultáneamente como legislador estatutario al derogar “los numerales 3, 4, 5 y 7 del artículo 97 y el numeral 6 del artículo 131 de la Ley 270 de 1996” (A.L.2/15, Art. 18), cuando esa derogatoria ha debido realizarse, siguiendo las disposiciones constitucionales definidas en los artículos 152 y siguientes de la Constitución de 1991.

1.7.2. Se desconoció la supremacía constitucional al asignar a esta Corte la función de resolver los conflictos de competencia (Art. 14 del A.L.02/2015), pues ésta en nada se relaciona con la función “exclusiva y excluyente” de ser guardiana de su integridad y supremacía. Adicionalmente “el recargo de funciones como la asignada por el Acto Legislativo demandado, desvía la atribución fundamental para la que fue creada esa Corporación”, y pone en peligro la realización de los derechos fundamentales. Igualmente la autonomía y el balance internos de la rama judicial se verían afectados con la reforma, en tanto la definición de los conflictos de competencia no se haría por un “órgano neutral” y límite.

2. Demanda presentada por los ciudadanos Jorge Eliécer Gaitán Peña y Sergio Sánchez (expediente D-10907).

Los demandantes solicitan a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad del parágrafo del artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 disponiendo su “retiro del texto constitucional”. Adicionalmente, señalan que este Tribunal debe declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, en el entendido que “al igual que las demandas entidades, institucionales y órganos del Estado contemplados en la Constitución Política, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial cumplirá las funciones allí previstas y las demás que disponga la ley”.

2.1. Como planteamiento general los ciudadanos demandantes indican que el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 implica una sustitución de la Constitución al desconocer elementos definitorios como (i) el Estado Social de Derecho, (ii) la primacía de los derechos fundamentales, (iii) la existencia de un recurso judicial efectivo para la defensa de los derechos fundamentales y (iv) la función del juez constitucional como garante de los mismos[4]. En adición a ello, destacan que la obligación de prever un mecanismo judicial de protección de los derechos fundamentales y el mandato de progresividad en la protección de los derechos fundamentales se establecen en normas de la Convención Americana de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Tales exigencias han sido precisadas en conceptos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas así como en normas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

A partir de esa consideración, los demandantes exponen de manera particular cada uno de los cargos de inconstitucionalidad.

2.2. Sustitución del principio de garantías efectivas para la protección de los derechos humanos.

El artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 cambia la identidad de la Constitución de 1991 y por ello la sustituye, al introducir “como elemento nuevo en la carta política la consideración de la existencia en Colombia de jueces que no tienen competencia para velar por la salvaguarda de los derechos fundamentales”. Esta circunstancia implica un cambio sustancial en la efectividad del mecanismo de salvaguarda y protección de los derechos

fundamentales -la acción de tutela-, pues “lo que hace es recortar estas garantías” e implica el desconocimiento de normas de derecho internacional que disponen que “las garantías de protección de los derechos humanos no se pueden suprimir una vez han sido adoptadas”. En este sentido, la modificación constitucional implica un retroceso prohibido por el derecho internacional -al oponerse al principio de progresividad- y una afectación a elementos definitorios de la Constitución, que es aún más grave si se tiene en cuenta que ninguna de las medidas restrictivas estuvo acompañada de un mínimo esfuerzo de justificación por parte del Congreso. Destacan los demandantes que “el espíritu del constituyente, sobre la concepción del juez como juez constitucional y sobre el alcance del artículo 86 de la constitución, se ve sustituido por otro, en el cual el legislador delegado muda la esencia del concepto del juez por uno en el que los jueces de la república ya no son autoridades básicas para la protección de los derechos fundamentales y en el que se restringe, sin fundamento alguno, el alcance del artículo 86”. Recuerdan además los demandantes la sentencia C-488/09 y los límites que impondrían las normas internacionales al derecho interno.

La Comisión Nacional de Disciplina Judicial es un ente jurisdiccional -al ser un sustituto del Consejo Superior de la Judicatura, enlistado como entidad jurisdiccional en el artículo 116 de la Carta- y sus providencias deben hacer tránsito a cosa juzgada. Siendo ello así, es consustancial a su calidad la función de tramitar acciones constitucionales, tal y como ocurre con los otros jueces. Despojarlos de la competencia de conocer acciones de tutela impacta negativamente el acceso a la justicia, pilar fundamental del Estado. Así pues, la modificación de la Constitución implica el desconocimiento del hecho de que la naturaleza del juez en un Estado como el definido en la Carta Política es la de ser al mismo tiempo juez constitucional.

La exclusión de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial del conocimiento de acciones de tutela tendría un impacto en otros elementos identificatorios como el equilibrio de poderes -al quitarle a la Comisión la función de resolver conflictos de competencia en favor de la Corte Constitucional-, el principio democrático y el de igualdad -por tratarse a estos jueces de manera distinta a los demás, incluso excluyéndolos de la participación en el Consejo de Gobierno Judicial, a pesar de ser una Alta Corte-.

2.3. Negación de la potestad legislativa para la atribución de funciones a los órganos del

poder público.

Es necesario proferir una sentencia de constitucionalidad condicionada puesto que el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 omitió incluir, dentro de las funciones que el constituyente le asignó a la Comisión de Disciplina Judicial, la posibilidad de que el legislador le atribuya funciones adicionales, por no incluir la fórmula “y las demás que le asigne la ley”.

Los artículos 235, 237, 250, 268, 277, 282 constitucionales, y el propio artículo 15 del Acto Legislativo 02 de 2015 que reforma el Art. 254 de la Carta dispone, al enunciar las funciones de varias entidades del Estado, la posibilidad de que el legislador, en desarrollo de sus atribuciones constitucionales, establezca funciones adicionales para dichos organismos, elemento que haría falta en la norma demandada. “Por ello es necesario entonces que la honorable Corte Constitucional declare la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del acto legislativo 002 de 2015 [...] bajo el entendido, que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial ejercerá las funciones indicadas en este artículo y las demás que le atribuya la ley”.

Desconocer tal circunstancia vaciaría de contenido las funciones del Congreso de la República –artículo 150-, y dejaría en un limbo jurídico aquellas competencias que en la actualidad la ley otorga a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Frente a este último punto, una sentencia condicionada evitaría la posibilidad de que muchas de las normas legales ya existentes y que imponen funciones para la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, se tornen inaplicables, especialmente aquellas contenidas en el Código Disciplinario Único, la Ley 270 de 1996, la Ley 497 de 1999 y la Ley 1474 de 2011.

IV. INTERVENCIONES.

1. De entidades públicas.

El Ministerio del Interior solicita a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo y, subsidiariamente, declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas. Como fundamento de tal solicitud presenta los siguientes argumentos.

1.1.1. Las dos demandas carecen de aptitud sustantiva, al no satisfacer la carga de

argumentación que les es exigible, puesto que “(i) no consiguen identificar con precisión los ejes fundamentales que afirma se sustituyeron, (ii) derivan de los textos contenidos en las normas demandadas consecuencias supuestas que escapan al juicio de constitucionalidad y (iii) en realidad pretenden que la Corte realice un juicio material que no le corresponde”. Hacen afirmaciones genéricas que “esconden desacuerdos con las reformas” y “que ahora se presentan como vicios de competencia inexistentes”.

1.1.2. La reforma constitucional, en lugar de incurrir en los vicios supuestos por las demandas, refuerza la autonomía y la independencia judicial. En efecto (i) el cuerpo rector de la rama es endógeno y más eficiente, y la participación de autoridades del poder ejecutivo no es permanente, e incluso si lo fuere, no desconocería los estándares internacionales según se advierte en las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; (ii) la función disciplinaria se atribuye a un órgano integrado mayoritariamente por miembros postulados por la Rama, lo que disminuye el riesgo que antes existía de interferencia de otras ramas del poder público; (iii) se reconoce explícitamente el principio de inviolabilidad de la función judicial por los votos y opiniones emitidos en providencias judiciales o consultivas; (iv) se precisa el sistema para establecer la responsabilidad de los magistrados de altas cortes, que es exclusivamente jurídico y no tiene ninguna connotación política, y que excluye la responsabilidad fiscal por el ejercicio de la función judicial; y (v) hace más estrictas las inhabilidades y los requisitos para acceder a cargos judiciales e incluye elementos meritocráticos para la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

1.2. Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho solicita a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo y, subsidiariamente, declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas. Su solicitud se apoya en las siguientes razones.

1.2.1. El juicio de sustitución de la Constitución es “altamente excepcional” y en modo alguno puede confundirse con un control material. Este es el error en el cual incurren las demandas, al sostener que toda diferencia entre las instituciones antiguas y las instituciones nuevas es per se inconstitucional. Ello se confirma al analizar la argumentación de la demanda, que no satisface la carga que es propia de este tipo de juicio, en especial

en cuanto atañe a sus premisas. En efecto,

“En las distintas propuestas: (i) sí se enuncia el elemento esencial definitorio, aunque esto no se hace con claridad, pues en distintas partes de las demandas aparecen enunciados distintos términos que se usan de manera intercambiable; (ii) no se señalan los múltiples referentes normativos de cada elemento esencial definitorio; y (iii) no se demuestra por qué cada uno de los elementos señalados es esencial y definitorio de la Constitución integralmente considerada. Tampoco (iv) se demuestra que el elemento enunciado no es reducible a un solo artículo de la Constitución –por el contrario, los elementos enunciados corresponden a artículos específicos de la Carta; (v) no se demuestra que la enunciación del elemento no equivalga a fijar límites materiales al poder de reforma; y (vi) tampoco se cumple con la carga de señalar que el elemento enunciado ha sido sustituido y no simplemente alterado.”

En concreto, ninguno de los elementos señalados como ejes definitorios en realidad lo son. Ello ocurre con los siguientes: independencia completa de la Sala Administrativa frente a otras Cortes, ausencia absoluta del ejecutivo en las deliberaciones de la política de la justicia, el cambio de la competencia para resolver conflictos de jurisdicción de una Corte a otra, la atribución específica de competencias en materia de tutela y la competencia para disciplinar abogados o empleados de la Rama Judicial. Por tanto, la premisa mayor está mal conformada. Algo semejante ocurre con la premisa menor, pues la reforma constitucional no permite a los ministros ni a los directores de departamento administrativo intervenir en la postulación de funcionarios judiciales, ni despoja de competencia a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, ni elude el control político o jurídico.

1.2.2. Si, pese a lo anterior, se decide proseguir el análisis de las demandas, los ejes definitorios que ellas parecerían emplear –separación de poderes, independencia de la Rama Judicial, acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, igualdad y supremacía de la Constitución– no son desconocidos por las normas demandadas, pues crear el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial no sustituye los principios de separación de poderes ni de independencia judicial; delimitar las competencias de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial no sustituye los principios de acceso a la justicia ni de tutela judicial efectiva; otorgar facultades para crear un Colegio Nacional de Abogados no sustituye ningún elemento esencial definitorio de la Constitución; otorgar competencia a la

Comisión Nacional de Disciplina Judicial para disciplinar empleados de la Rama Judicial no sustituye el principio de igualdad; el artículo 18 transitorio del acto legislativo no sustituye la supremacía de la Constitución; y la técnica de redacción del artículo 257 no es una sustitución de la Carta.

1.3. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República solicita a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo, planteando para el efecto las siguientes consideraciones.

1.3.1. Las demandas acumuladas son sustantivamente ineptas para realizar un análisis de legitimidad del Acto Legislativo No. 02 de 2015 porque no satisfacen las exigencias argumentativas de cualquier demanda de inconstitucionalidad, ni cumplen con los parámetros adicionales requeridos para controvertir la legitimidad de una reforma constitucional. Las demandas exponen argumentos que no permiten dilucidar una posible sustitución constitucional o la contradicción de axiomas medulares del Estado Social y Democrático de Derecho.

1.3.2. La argumentación utilizada en las demandas es antitécnica dado que utilizan el cargo de inconstitucionalidad como prueba de su existencia, pues circularmente enuncia una irregularidad constitucional que vuelve a utilizar para demostrar su existencia. Por lo tanto no es suficiente con que la demanda sostenga que la reforma vulnera la norma constitucional, porque al ser de la misma categoría la sola contradicción no demuestra lo ilegítimo de la modificación.

1.3.3. Así las cosas, la primera acusación de los actores es que al sustituir el Consejo Superior de la Judicatura por el Consejo de Gobierno, se comprometió la independencia y autonomía de la Rama Judicial por ser incompatible con el Estado Social de Derecho. Sin embargo, ninguna acusación comprueba que la composición y el funcionamiento del Consejo de Gobierno tengan una estructura que resulte contraria a los principios de independencia y autonomía.

1.3.4. Por otro lado, los demandantes exponen que la presencia de autoridades gubernamentales en el Consejo de Gobierno Judicial vulnera la independencia de la Rama Judicial, sin ofrecer razones que prueben que la intervención incide en la independencia y

no que se trata de una manifestación de la colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público. La sola presencia de miembros del Ejecutivo en el órgano judicial, no constituye una razón para que la reforma sea inexecutable, sobretodo porque su intervención será materia de una ley estatutaria, a la luz de lo consagrado en el inciso final del artículo 17 del Acto Legislativo No. 02 de 2015. Ello impide determinar que se trate de una intervención contraria a los principios de independencia y autonomía.

1.3.5. Lo mismo ocurre con el cargo según el cual la Comisión Nacional de Disciplina Judicial no será un órgano de cierre de la jurisdicción en materia disciplinaria para los empleados judiciales o, al acusar que los profesionales del derecho no puedan ser disciplinados por un colegio de abogados, pues la demanda no explica las razones por las cuales con esta modificación se afectan los principios de independencia y autonomía, ni cómo va en contravía del artículo 116 de la Constitución. La función disciplinaria autorizada a los colegios de abogados será desarrollada legalmente (inciso final del art. 19 del Acto Legislativo 02 de 2015), por lo que resulta prematuro advertir que esa atribución es violatoria de principios fundantes de la Constitución Política.

1.3.6. Tampoco se satisfacen los requisitos mínimos sustanciales de los cargos que deslegitiman la entrega de competencia disciplinaria al Consejo Nacional de Disciplina Judicial sobre los empleados de la Rama Judicial. El argumento central consiste en que la competencia habría desplazado la tradicional asignada a la Procuraduría General de la Nación, pero no hay una sola razón planteada que apoye la sustitución de la Constitución. La explicación de los demandantes demuestra la existencia de una contradicción normativa, como no podría ser de otra forma en una reforma constitucional. Pero ningún argumento explica cómo esa diferencia pone en riesgo o socava de manera definitiva los principios de autonomía e independencia de la Rama Judicial.

1.3.7. Frente al régimen de transición previsto para que entre en vigencia el Consejo de Gobierno Judicial, el demandante sugiere que la nueva institucionalidad no podría regir sin haberse expedido una ley de esa jerarquía que se someta al control previo de constitucionalidad. Sin embargo, tampoco se identifican en la demanda argumentos que demuestren por qué esa medida transitoria vulnera los elementos esenciales del régimen constitucional colombiano. La jurisprudencia preexistente a la que los demandantes acuden como soporte de sus acusaciones, reconoce la reserva de ley estatutaria en estas

materias, pero en el análisis correspondiente no estaba de por medio una orden excepcional del constituyente. La jurisprudencia mencionada no abordó la hipótesis de una reforma constitucional con efectos transitorios, sustraídos de esa reserva; por lo cual esa jurisprudencia resulta inaplicable al Acto Legislativo No. 02 de 2015 y no sirve como sustento de los argumentos expuestos en la demanda.

1.3.8. La demanda D-10907 expone dos cargos de inconstitucionalidad, uno de los cuales coincide con un cargo del expediente D-10890, sobre violación de normas constitucionales que reconocen la garantía de derechos fundamentales, por haberse consagrado en el artículo 19 del Acto Legislativo No. 02 de 2015, que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial no será competente para conocer acciones de tutela. Lo anterior iría en contra del artículo 86 de la Constitución, pues constituye un déficit de protección de los derechos humanos, lo que a su vez comporta una afectación de los tratados internacionales suscritos por Colombia con el fin de proteger los derechos.

1.3.8.1. Los cargos de la demanda se encaminan a sugerir que uno de los pilares fundamentales del ordenamiento constitucional es que todos los jueces de la República deben tramitar acciones de tutela, interviniendo directamente en la defensa de los derechos fundamentales. Por lo tanto, de verificar que, tal como lo hace el Acto Legislativo No. 02 de 2015, uno de los jueces no tiene competencia para fallar acciones de tutela, se abolió un axioma constitucional y por tanto, sustituyó la Constitución.

1.3.8.2. Sin embargo, el cargo de inconstitucionalidad resulta insuficiente porque no logra demostrar que uno de los pilares del ordenamiento constitucional consista en la competencia de todos los jueces para resolver acciones de tutela. En este caso se trata de otorgar una competencia funcional para resolver acciones de tutela, sin que ello afecte el deber de cada juez en sus providencias de proteger los derechos fundamentales. Ante la falta de argumentación, el cargo resulta insuficiente, pues a la luz del artículo 86 de la Carta, toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección de sus derechos fundamentales, lo cual implica que serán los jueces en general quienes tienen la competencia, autorizándose matices.

Así por ejemplo no tienen competencia en esa materia ni los jueces penales militares (autos 145 de 2003 y 194 de 2003), ni los jueces de paz (art. 9 de la Ley 497 de 1999), ni la

jurisdicción indígena (autos 228 de 2007 y 318 de 2006). La Corte, al interpretar las normas del Decreto 2591 de 1991, reconoció que la competencia para conocer sobre acciones de tutela puede ser definida por ley, como un límite al ejercicio de la jurisdicción.

1.3.9. En conclusión, las demandas no cumplen con una carga argumentativa suficiente, las razones que exponen como violación del régimen constitucional no ilustran una oposición normativa y por lo tanto, los cargos de inconstitucionalidad de las demandas son sustancialmente ineptos. Tampoco cumplieron los accionantes con la específica metodología de análisis que impone toda demanda de inconstitucionalidad contra un acto legislativo, pues no lograron comprobar que el Congreso haya rebasado su función constitucional y haya sustituido la Constitución por otra. Se solicita a la Corte, en consecuencia, declararse inhibida para proferir un pronunciamiento de fondo.

1.4. Presidente del Congreso de la República

El Presidente del Congreso de la República solicita a la Corte declarar exequible el artículo acusado. Tal pretensión la apoya en las razones que se sintetizan a continuación.

1.4.1. Por medio del Acto Legislativo en estudio no se sustituye la Carta Política en la medida en que el espíritu de la misma permanece incólume, puesto que las instituciones reformadas mantienen su núcleo fundamental originario pero adecuándolas para modernizarlas y adaptarlas a nuevas perspectivas. Con ello, se logra fortalecer la democracia, la institucionalidad y se reestablece el equilibrio de las ramas del poder público conforme a la teoría de frenos y contrapesos, intrínseca a la noción del Estado de Derecho.

1.4.2. La pretensión de la reforma es corregir varios desajustes institucionales presentados con la aplicación práctica de la Constitución, que desvirtuaban principios como el sistema de frenos y contrapesos. Por ello y para proteger la institucionalidad, fue necesario hacer una reforma constitucional que conjurara los fenómenos jurídicos y políticos que permiten el equilibrio de los poderes instituidos en el Estado. La reforma se ha promulgado para reajustar las instituciones de la Carta y así guardar una coherencia institucional, lo que se refleja por ejemplo, en la no reelección y en los ajustes a nivel electoral, con el fin de dotar a la estructura orgánica del Estado de herramientas para cumplir con lo acordado por el constituyente primario de 1991.

1.4.3. Las reformas introducidas por el Acto Legislativo No. 02 de 2015 pretenden remediar la ausencia de credibilidad de instituciones como el Consejo Superior de la Judicatura, estableciendo con la reforma una nueva forma de gerencia de la Rama, que contrarresta los efectos nocivos del actual funcionamiento de dicha Corporación. Igualmente se busca enfrentar los problemas asociados a las funciones no judiciales que le han adjudicado a la Rama Judicial y que afectaron el eficiente funcionamiento de la misma. También la reforma tiene por objeto fortalecer la administración de justicia así como delimitar y estructurar la forma de elección de los magistrados por meritocracia. Pretende además eliminar la puerta giratoria en la conformación de las Altas Cortes, para evitar que la nominación de los funcionarios públicos sea realizada con una práctica de politiquería. En suma, las reformas establecidas por medio del Acto Legislativo, fortalecerán las ramas del poder público y el sistema de frenos y contrapesos.

1.5. Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación solicita a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo y, subsidiariamente, declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas. Con el objeto de fundamentar dicha solicitud presenta las siguientes consideraciones.

1.5.1. El planteamiento de la parte actora no permite realizar con nitidez un cotejo de algunos de los cargos formulados con la Constitución. Lo anterior en la medida que la demanda plantea una serie de percepciones o hipótesis de carácter subjetivo, sin descender a la forma en que se concreta la violación. Los cargos adolecen, por tanto, de falta de claridad, certeza, especificidad y pertinencia.

Las acusaciones deben ser comprensibles o claras, deben recaer de manera real y eficaz sobre la disposición demandada y, en ese orden de ideas, deben ser ciertas, mostrar de manera específica como las disposiciones vulneran la Carta, usando para tales efectos argumentos pertinentes, esto es, de naturaleza constitucional y no legal o doctrinario, ni deben estar referidos a situaciones puramente individuales. Debido a que los cargos no cumplen esas condiciones, se propone a la Corte Constitucional declararse inhibida.

1.5.2. Ahora bien, en el evento de no adoptarse una decisión inhibitoria existen varios argumentos que justifican declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

La reforma al equilibrio de poderes contenida en el Acto Legislativo 02 de 2015, debe analizarse a partir del principio de sostenibilidad fiscal, que de acuerdo con la Corte Constitucional, constituye un instrumento para alcanzar de manera progresiva las finalidades del Estado Social y Democrático de Derecho y, por lo tanto, no implica una sustitución de la Constitución Política de 1991, ni subvierte la separación de poderes y la primacía de los derechos fundamentales, aspectos estructurales del modelo constitucional vigente.

El presupuesto de la Rama Judicial, proviniendo del Estado, se encuentra cobijado por el principio de sostenibilidad fiscal, y por lo tanto, el Gobierno Nacional no interfirió en las cuestiones relacionadas con la administración de Justicia, sino en las meramente presupuestales, en la medida que, las disposiciones demandadas apuntan a mejorar la gestión de los recursos asignados a la Rama Judicial, su orientación a resultados y a garantizar una ejecución eficiente de los mismos.

1.6. Fiscalía General de la Nación

La Fiscalía General de la Nación solicita a este Tribunal inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de las demandas formuladas. Con ese objetivo presenta los siguientes argumentos.

1.6.1. En general, la demanda D-10890 carece de claridad porque en ella no se exponen de manera ordenada las razones por las cuales los artículos acusados del Acto Legislativo No. 02 de 2015 vulneran los pilares definitorios de la Constitución. Los demandantes se limitan a enumerar los artículos constitucionales presuntamente vulnerados por la reforma, atribuyéndoles un carácter inmutable e intangible del cual no están revestidos. No resulta claro, por ejemplo, cómo el pilar de la dignidad humana es sustituido como consecuencia de que el Acto Legislativo sustraiga a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial de la competencia de conocer acciones de tutela. Este último cargo tampoco satisface el requisito de certeza porque se fundamenta en una interpretación subjetiva y otorga a la disposición unos efectos que no tiene. Asimismo, se constata que los demás cargos de la demanda carecen de especificidad considerando que son vagos e indeterminados y no establecen de manera concreta cuáles son los ejes definitorios de la Constitución que fueron sustituidos por el legislador. Adicionalmente, no se satisface el requisito de

pertinencia considerando que la demanda no logra identificar de forma adecuada los elementos constitucionales que supuestamente sustituyó el legislador a través de la expedición del Acto Legislativo, esto teniendo en cuenta que alegar vicios de competencia del Congreso por sustitución de la Constitución en una demanda, exige mucho más que una simple enunciación de los artículos superiores violados, ya que debe plantearse de manera clara el o los elementos de la Constitución que fueron sustituidos. Tampoco cumple la demanda con el requisito de suficiencia y no se logra generar una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de la norma sometida a control de la Corte; así, al no señalar cómo el constituyente derivado cambió un elemento esencial de la Constitución, el juez no cuenta con los elementos necesarios para adelantar el juicio de sustitución.

1.6.2. La demanda D-10907 no satisface el requisito de claridad y el lenguaje empleado es equívoco porque no se señala la manera como el Acto Legislativo desnaturaliza al juez constitucional aparejando la sustitución de la Constitución. La demanda tampoco cumple el requisito de certeza ya que los argumentos plasmados en ella son meramente subjetivos y no logran explicar cómo la sustracción de la competencia de conocer acciones de tutela de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de las Comisiones Seccionales, sustituye la función de juez constitucional si ese hecho de ninguna manera los releva de sus deberes constitucionales de proteger y defender los derechos fundamentales. Por otro lado, el escrito no satisface el requisito de pertinencia al no identificar el elemento esencial de la Constitución que el legislador habría desconocido con la aprobación de la reforma en relación con la competencia para conocer acciones de tutela.

2. De instituciones académicas y educativas

2.1. Instituto Colombiano de Derecho Procesal (Dr. Alfredo Beltrán Sierra)

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas. Presenta como argumentos los siguientes.

2.1.1. Sobre la solicitud formulada en la demanda D-10890 para que se suspenda provisionalmente el Acto Legislativo No. 02 de 2015, el interviniente destaca que los procesos que se adelantan ante la Corte Constitucional se rigen por normas de orden público, por lo que la autonomía del legislador en esta materia fue específicamente restringida por el Constituyente. En razón de lo anterior, no es posible acoger la solicitud de

los demandantes ya que la Corte Constitucional no ha sido revestida de la facultad de suspender los actos legislativos. En efecto, mientras no exista una sentencia en firme que desvirtúe la presunción de constitucionalidad de leyes, decretos leyes, decretos legislativos proferidos en los estados de excepción o decretos con fuerza de ley por la declaración de un estado de emergencia, estos mantendrán toda su vigencia.

2.1.2. La supresión del Consejo Superior de la Judicatura y su remplazo por el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, no configura una sustitución de la Constitución porque a través de estos organismos se reitera la finalidad de promover y hacer efectivos los principios constitucionales dentro del margen que el artículo 375 de la Constitución otorga al Congreso. La regulación de la existencia y funciones de los órganos de gobierno y de disciplina judicial no deroga el artículo 113 Superior que establece el principio de colaboración armónica y que se desprende a su vez del artículo 3 de la Carta en el que se consagra expresamente la unidad del poder público. Así, el nuevo texto del artículo 254 de la Carta, lejos de sustituir la Constitución la reafirma y promueve el derecho de acceso a la justicia de manera pronta y oportuna en armonía con el Preámbulo y el artículo 209 Superior.

2.1.3. Tampoco existe sustitución de la Constitución por haber asignado al Consejo de Gobierno Judicial la función de definir las políticas de la Rama Judicial pues este organismo no podrá proceder de manera arbitraria o caprichosa sino de acuerdo con lo dispuesto por el legislador.

2.1.4. La potestad del Consejo de Gobierno Judicial de postular las listas y ternas de candidatos que la Constitución ordene, no supone la sustitución de la Constitución porque esa función no ha sido eliminada y correspondía anteriormente a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

2.1.5. Respecto del argumento que plantea una injerencia indebida en los asuntos propios de la Rama Judicial y que señala que, en el modelo anterior, los integrantes de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura no tenían ninguna dependencia judicial con las corporaciones judiciales que los elegían, a diferencia del sistema actual en el que los miembros de dedicación exclusiva y el Gerente de la Rama Judicial que forman parte del Consejo de Gobierno tienen una dependencia orgánica y funcional con este organismo, se

observa que la integración del mismo no implica necesariamente la existencia de una dependencia en los términos sugeridos por los demandantes. Por el contrario, lo anterior promueve la coordinación de las altas funciones administrativas de gobierno de la Rama Judicial con voceros autorizados y que cuentan con el conocimiento directo del funcionamiento y de las necesidades concretas de la rama. Así, desaparece el Comité Interinstitucional de la Rama Judicial –organismo intermedio de carácter consultivo y no decisorio- para dar lugar a un Consejo de Gobierno Judicial que actúa de manera directa y con posibilidad de decidir y que cuenta con la participación de los presidentes de las altas corporaciones judiciales haciendo efectivo el principio de participación democrática en las decisiones del Estado. Además es importante tener en cuenta que en la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura tampoco tenían participación activa los magistrados de los tribunales y los jueces, como sí ocurre en el nuevo modelo.

2.1.6. Adicionalmente, el Gerente de la Rama Judicial no es sujeto de libre nombramiento y remoción ya que ocupa este cargo por un periodo de cuatro años lo cual le confiere independencia en el ejercicio del cargo y como integrante del Consejo de Gobierno Judicial. Lo mismo ocurre con los tres miembros permanentes y de dedicación exclusiva del Consejo de Gobierno Judicial. Ahora bien, respecto de los miembros del Consejo, el Gerente no es subordinado porque es un integrante más y en la Gerencia realiza labores de mera ejecución.

2.1.7. La función judicial y la función administrativa deben ser coordinadas entre las ramas, por ello la participación de ministros del despacho, directores de departamento administrativo y del Fiscal General en temas específicos, no supone una afectación a la independencia y la autonomía judicial, primero porque no hacen parte del grupo de nueve miembros del Consejo de Gobierno Judicial y, segundo, porque su participación en las reuniones de dicho órgano no es permanente ni general.

2.1.8. La presunta sustitución de la Constitución que según los demandantes se desprende de Acto Legislativo que estableció que ni la Comisión Nacional de Disciplina Judicial ni las Comisiones Seccionales tendrán competencia para conocer de las acciones de tutela, tampoco se configura en el presente caso. Tanto el artículo 86 de la Carta como el artículo 257 de la misma, tal y como quedó modificado por el artículo 19 del Acto Legislativo, son de estirpe y rango constitucional. Sin embargo, el nuevo artículo 257, en virtud de la

especialidad de la función disciplinaria, estableció una excepción a la regla general según la cual todos los jueces deben conocer las acciones de tutela, por lo cual no hay sustitución sino una excepción a la regla general establecida por la misma Constitución. Al margen de lo anterior, la demanda carece de certeza en este punto porque la norma no tiene como consecuencia que los ciudadanos que quieran interponer este tipo de recursos se queden sin juez, por cuanto la competencia de las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales y de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en esta materia, era concurrente con la competencia que para el efecto se les atribuye a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y a los Tribunales Administrativos de primera instancia.

2.1.9. La no previsión de la competencia para conocer acciones de tutela por parte de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de las Comisiones Seccionales, que también se acusa en la demanda D-10907, es un cargo que no puede ser admitido por la Corte y mucho menos se puede acceder a la pretensión de condicionar la sentencia ya que este Tribunal no tiene la atribución de adicionar la Constitución, sino sólo de interpretar sus disposiciones.

2.1.10. Con relación a la nueva función que otorga el artículo 14 del Acto Legislativo a la Corte Constitucional para dirimir los conflictos de competencia que se presenten entre las distintas jurisdicciones, y que antes era una facultad del Consejo Superior de la Judicatura, puede concluirse que no existe sustitución de la Constitución, pues lo importante es que exista una autoridad judicial que dirima este tipo de conflictos para garantizar el debido proceso judicial, independientemente de cual sea el organismo al que se le atribuya dicha competencia.

2.1.11. La función de examinar la conducta y sancionar las faltas de los abogados en ejercicio de su profesión, que antes ejercía la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y que ahora el artículo 19 del Acto Legislativo asigna a los colegios de abogados integrados por particulares, no sustituye el artículo 116 de la Constitución ya que el artículo 26 de la Carta autoriza a los profesionales a organizar colegios y permite al Legislador asignarle a los mismos funciones públicas para establecer los debidos controles. Así las cosas, la disposición acusada no sustituye el artículo 116 por cuanto esta representa una reiteración del artículo 26 superior.

2.1.12. Finalmente, no es inconstitucional ni afecta la esencia de la Carta Política el artículo 18 transitorio del Acto Legislativo No. 02 de 2015 por cuanto en el ejercicio de la función legislativa y también en la constituyente, es posible consagrar normas transitorias que establezcan un puente entre la normatividad anterior y la nueva.

2.2. Grupo de Acciones Públicas de la Pontificia Universidad Javeriana

El Grupo de Acciones Públicas de la Pontificia Universidad Javeriana solicita a la Corte declarar la inexecutable de algunos apartes normativos y la executable condicionada de uno de ellos. Para el efecto presenta los siguientes argumentos.

2.2.1. Preliminarmente los intervinientes se refieren a la solicitud de suspensión del Acto Legislativo 02 de 2015 planteada en una de las demandas. Advierten que en relación con la procedencia de las medidas provisionales, el Decreto 2591 de 1991 estableció en el artículo 7° la posibilidad de suspender actos que atentan de manera directa contra los derechos fundamentales. Por su parte, la Corte Constitucional a través del Auto 258 de 2013, entre otras providencias, dispuso que el decreto de estas medidas procede cuando es necesario evitar que la amenaza se convierta en vulneración o cuando se constata la ocurrencia de una violación y sea necesario impedir su agravación. Concluye que la posibilidad de decretar medidas provisionales en procesos que se surten ante la Corte Constitucional, solamente es posible cuando se trate de acciones de tutela y no de acciones públicas de inconstitucionalidad.

En el evento en el que la Corte Constitucional acceda a la solicitud de medida provisional de suspensión del Acto Legislativo 02 de 2015, desconocería las disposiciones constitucionales que reconocen la autonomía e independencia de la rama legislativa en la creación de leyes y la reforma de la Constitución. Debido a lo anterior, debe declararse improcedente la solicitud de suspensión provisional.

2.2.2. El artículo 19 le otorga la calidad de Magistrados a los integrantes de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, cargo que ha sido definido como “Alto dignatario del Estado en el orden civil, hoy especialmente en la Administración de Justicia”[5], lo que conlleva a una relación entre el cargo de magistrado y la función judicial del Estado. Por lo tanto, la función de los miembros de la Comisión al ser parte de la Rama Judicial está ligada a la protección de los derechos fundamentales, lo que implica tener competencia en materia de

tutela, pues llegar a aceptar que en Colombia hay jueces que no pueden decidir acciones de tutela sería permitir que existan operadores judiciales incompetentes para proteger el principio axiológico de la dignidad humana.

Dicho artículo en sí mismo no es inconstitucional, pero si requiere de una interpretación por parte de la Corte extendiendo las funciones de dicho órgano. En caso de no existir tal interpretación se estaría ante el fenómeno de la sustitución de la Constitución, puesto que con la desaparición del Consejo Superior de la Judicatura y el mal funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial se afectaría el equilibrio de poderes y la dignidad humana.

2.2.3. No puede aceptarse el significado que los demandantes le dan a las nociones de autonomía e independencia judicial, puesto que no hacen alusión a lo dispuesto en el artículo 228 de la Constitución, sino que se refieren a una capacidad de autorregulación institucional. Por el contrario, la mencionada disposición admite que el juez en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales esté supeditado a la aplicación del ordenamiento jurídico vigente y al estudio imparcial de los hechos objeto de controversia. Teniendo en cuenta lo anterior, los artículos 15 y 16 del Acto Legislativo demandado contribuyen a la separación de poderes y a la colaboración armónica, situación que se refleja en el hecho que el ejecutivo pueda participar en las decisiones del gobierno judicial. A su vez, no es correcto afirmar que la restructuración del Consejo Superior de la Judicatura implique una disminución de la independencia y la autonomía judicial.

De otra parte, los artículos 15,16 y 18 del Acto Legislativo 02 de 2015 no son contrarios a lo dispuesto en los artículos 113 y 228 de la Constitución. En suma, la cooperación entre las distintas ramas del poder público no implica un desequilibrio del poder y, por el contrario, refuerza lo consagrado en el artículo 113 superior.

2.2.4. El artículo 18 del Acto Legislativo 02 de 2015 convoca a la creación de una Ley Estatutaria para regular la administración judicial y el funcionamiento de los órganos de gobierno. Esta disposición debe ser declarada exequible dado que la reforma a la Constitución proviene del constituyente derivado y no altera la supremacía constitucional.

En segundo lugar, el trámite señalado en el artículo 18 está conforme a lo indicado por el

numeral 8° del artículo 150, el cual le otorga la facultad al congreso de expedir normas a las cuales debe supeditarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia y al artículo 152, mediante el cual se le asigna la facultad al legislador de expedir leyes estatutarias para regular la administración de justicia.

2.2.5. Los demandantes aseveraron que el Acto Legislativo 02 de 2015 sustituye la Constitución de 1991 dado que la reforma le resta independencia a la Rama Judicial. A su vez, sostienen que el Estado Constitucional actual fue sustituido por un Estado de Derecho al suprimir la Sala Jurisdiccional Disciplinaria y crear la comisión Nacional de Disciplina Judicial. Estos argumentos desconocen “la relación del Poder Constituyente Derivado, en el cual, por medio de una representación, el Congreso podrá fungir como Poder Constituyente, a su vez, el demandante olvida que el Estado colombiano es una democracia representativa, en la cual el Pueblo delega en sus representantes la toma de las decisiones de interés general”.

El artículo 152 de la Carta prevé que las leyes estatutarias regulan temas de la administración pública. Por tal motivo el Congreso, al introducir una materia estatutaria en el cuestionado acto legislativo, no se extralimita puesto que la expedición de leyes de este tipo es parte esencial de su función.

En suma, (i) debe negarse la suspensión provisional de los artículos demandados del Acto Legislativo 02 de 2015; (ii) declarar exequibles los artículos 15, 16, 17 y 18 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2015; (iii) declarar inexequible el parágrafo del artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 que dice “la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial no serán competentes para conocer de acciones de tutela”; y (iv) declarar la exequibilidad condicionada del artículo 19, bajo el entendido que las funciones dadas a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial no son taxativas, y por medio de la ley se puede desarrollar su función jurisdiccional.

2.3. Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá solicita a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de

fondo.

2.3.1. Ninguna de las demandas verificó si el Congreso actuó por fuera de su competencia puesto que se limitaron a realizar una confrontación entre el acto legislativo demandado y específicas contradicciones normativas sin detenerse a explicar en qué función actuó, omitió actuar o desbordó su competencia el constituyente derivado.

2.3.2. Las demandas pretenden demostrar una contrariedad entre el Acto Legislativo 02 de 2015 y la Constitución de 1991. Sin embargo, confunden la pertinencia argumentativa que se requiere para una demanda de constitucionalidad simple y la requerida para alegar el cargo de sustitución de la Constitución, pues en este último caso no basta con la simple confrontación normativa, sino que es deber del actor demostrar la sustitución que hace la nueva disposición de los pilares y límites de reforma constitucional ya establecidos. La demanda presenta argumentos subjetivos que tienden a realizar una valoración de efectos y no plasma una confrontación constitucional. Dichos argumentos no son jurídicamente suficientes para que se considere que la norma objeto de reproche sustituye la actual Constitución. Adicionalmente, las demandas no cumplieron con la debida aplicación del test de sustitución que la Corte ha determinado para explicar la sustitución de la Carta.

Por los motivos expuestos, la Corte debe inhibirse de realizar un juicio de fondo.

2.4. Universidad Sergio Arboleda

La Universidad Sergio Arboleda solicita a este Tribunal inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo. Para el efecto presenta los siguientes argumentos.

2.4.1. Respecto de la solicitud de suspensión provisional planteada en una de las demandas, indica que el Decreto 2067 de 1991 no consagra tal figura para los actos legislativos, en razón a que la decisión sobre la exequibilidad de las normas es hacia el futuro y se toma en tiempos relativamente cortos. Sin embargo, en la sentencia C-588 de 2009 se previó la facultad de la Corte Constitucional para declarar la inexequibilidad de una norma de manera retroactiva, fundamentada en el principio de primacía de la Constitución, y que al actuar como una nulidad tiene el efecto de deshacer todas las consecuencias causadas con la expedición del acto. En virtud de lo anterior, es más eficaz la declaración de inexequibilidad retroactiva que la medida de suspensión provisional del

acto. Además de ello, tiene sustento en el precedente jurisprudencial.

2.4.2. De conformidad con el precedente sentado en la sentencia C-336 de 2013 corresponde al demandante explicar la manera concreta y convincente por qué los principios alegados que se consideran sustituidos, son pilares esenciales de la Constitución o por qué son definitorios de la identidad de la misma, situación que no fue acreditada en el caso concreto por los accionantes. Tampoco especifican los demandantes cuál es el elemento nuevo introducido en la reforma, ni demuestra cómo éste es incompatible con la estructura básica del ordenamiento constitucional.

2.4.3. En conclusión, la demanda no cumple con los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional para la admisión de cargos de inconstitucionalidad, al carecer de la fuerza argumentativa mínima para demostrar la configuración de la sustitución. Por ello la Corte debe declararse inhibida.

3. De ciudadanos.

3.1. Intervención de los ciudadanos Ana María Trujillo, Gabriel Rozo, Alejandro Sanabria, Daniela Villamil, Daniela Corredor, Javier Gaitán y Andrea Robles

Los ciudadanos Ana María Trujillo, Gabriel Rozo, Alejandro Sanabria, Daniela Villamil, Daniela Corredor, Javier Gaitán y Andrea Robles solicitan a la Corte declarar la inexecutable de las disposiciones demandadas. Presentan para el efecto, los siguientes argumentos.

3.1.1. La supresión del Consejo Superior de la Judicatura y la creación del Consejo de Gobierno Judicial, la Gerencia de la Rama Judicial y la Comisión de Disciplina Judicial, sustituye la Constitución porque desconoce el principio democrático y de separación de poderes, íntimamente relacionados con el principio de autonomía -interna y externa- y con la independencia judicial.

3.1.2. En el modelo anterior, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura era completamente autónoma porque sus miembros no desempeñaban otras funciones dentro de la Rama Judicial. Por el contrario, con la modificación introducida por el Acto Legislativo, el Consejo de Gobierno Judicial queda constituido por los presidentes de las altas cortes lo

cual interfiere con su independencia y rompe su autonomía interna, además se afecta el principio de pluralidad de jurisdicciones, estableciendo una jerarquía entre el Consejo de Gobierno Judicial y la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

3.1.3. La injerencia del Ejecutivo en el proceso de elección de algunos miembros de la Comisión de Disciplina Judicial supone un riesgo para el principio de separación de poderes, en particular con relación a la autonomía judicial en su faceta externa.

3.1.4. Con relación a la asistencia de los ministros del despacho, los directores de departamento administrativo, del Fiscal General de la Nación, así como de representantes académicos y de abogados litigantes en las reuniones del Consejo de Gobierno Judicial, este hecho no desnaturaliza a dicho órgano ni desconoce ningún principio fundamental pues la asistencia a dichas reuniones es sólo de carácter consultivo y no decisonal.

3.1.5. La nueva competencia asignada a la Corte Constitucional por el artículo 14 del Acto Legislativo, para dirimir conflictos de competencia entre las diversas jurisdicciones sustituye la Constitución ya que esta función no guarda relación objetiva con la competencia de salvaguarda de su integridad y supremacía. Dicha atribución resulta contraria a las funciones establecidas por el Constituyente de 1991, que aún sin ser taxativas, son de la esencia de la Corte de modo que la reforma desnaturaliza la función confiada al Alto Tribunal por parte del Constituyente primario.

3.1.6. De igual forma, el artículo 19 del Acto Legislativo 01 de 2015 sustituyó la igualdad como eje identificador de la Constitución, al sustraer a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a sus Seccionales del conocimiento de las acciones de tutela y de los conflictos de competencia, por cuanto dicha medida se torna regresiva en términos de garantías para acceder efectivamente a la administración de justicia al reducir la cobertura de la jurisdicción constitucional. El derecho de acceder a la administración de justicia, no es solo un derecho fundamental sino un eje definitorio de la Constitución tal y como se ve reflejado en los artículos 229, 86 y 29. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial tiene naturaleza jurisdiccional porque sus decisiones hacen tránsito a cosa juzgada, imparte justicia de manera formal y material, se encuentra adscrita a la Rama Judicial, es órgano de cierre en materia disciplinaria y sus miembros ostentan la calidad de Magistrados. Por lo anterior, el

nuevo órgano debería poder conocer de las acciones de tutela y es por ello que el artículo 19 del Acto Legislativo es inconstitucional y va en contravía del fin del Estado de salvaguardar los derechos humanos y fundamentales a través de la jurisdicción constitucional.

3.1.7. Con relación a la facultad otorgada por el Acto Legislativo de atribuir a un Colegio de Abogados la función de disciplinar a los profesionales de ese gremio, se encuentra que no se sustituye la Constitución, porque el elemento esencial definitorio de disciplinar a los profesionales en derecho solo fue transferida de titular a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, A su vez podría el legislador, eventualmente, transferirla a los Colegios de Abogados.

3.1.8. Sí sustituye la Constitución por desconocer el principio de igualdad como eje axial de la Carta, que el artículo 19 del Acto Legislativo hubiese otorgado competencia a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, para disciplinar a los empleados judiciales, en detrimento de la facultad otorgada al Ministerio Público de vigilar la conducta de los servidores públicos y de la aplicación de su poder preferente. No resulta consecuente con la voluntad del Constituyente primario, el que los empleados de la Rama Judicial reciban un trato diferente cuando incurran en una causal de sanción disciplinaria por ser empleados de la misma, situación que no se presenta con relación a los funcionarios de otras Ramas del poder público que son procesados por la Procuraduría y tienen la posibilidad de debatir la legalidad de la sanción ante la jurisdicción contencioso administrativa. En este orden de ideas, el Acto Legislativo sustituye la Constitución al no distinguir el tipo de proceso en razón de las actividades que los funcionarios y empleados de la rama realizan y al violar el principio de igualdad entre los mismos y los demás empleados del Estado.

3.1.9. El artículo 18 sustituye la Constitución al violar reglas de procedimiento porque regula materias relacionadas con la administración de justicia que, de acuerdo con el artículo 152 Superior, deberían ser disciplinadas mediante leyes estatutarias que cumplan requisitos especiales para ser aprobadas. De este modo, al regular una materia de ley estatutaria mediante una ley ordinaria, se infringe el procedimiento reservado por la Constitución a este tipo de normas y también, de manera indirecta, el principio democrático.

3.2. Bernardita Pérez Restrepo

La ciudadana Bernardita Pérez Restrepo advierte que el Acto Legislativo 02 de 2015 resquebraja el principio de separación de poderes establecido en la Constitución de 1991, pues los artículos 15 y 18 dejó en cabeza del poder ejecutivo, mediante la presentación de un proyecto de ley estatutaria, la determinación de la forma en que funcionarían los órganos de gobierno y administración, incluyendo la definición de la participación de los ministros del despacho y los directores de departamento administrativo en las reuniones del Consejo de Gobierno Judicial. Dicha atribución de competencias desconoce lo establecido en el artículo 154 de la Constitución y, adicionalmente, repudia el principio de separación de poderes.

3.3. Vicente F. Benítez R y Sergio Severiche Velásquez

Los ciudadanos Vicente Benítez R. y Sergio Severiche V. solicitan a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas e inhibirse de modular el acto legislativo tal y como lo propone un grupo de demandantes. Para el efecto plantean las siguientes consideraciones.

3.3.1. Al ordenar funcional y estructuralmente el Consejo Superior de la Judicatura, reemplazándolo por el Consejo de Gobierno de la Rama Judicial y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, el Congreso no sustituyó la Constitución pues no existió una suplantación de la rama judicial del poder público. Su competencia de impartir justicia eficiente y rectamente, no fue asignada a otros órganos ajenos a la misma Rama. Lo que sucedió fue una redistribución dentro de ella.

3.3.2. El principio de separación de poderes no debe ser entendido como una delimitación funcional rígida. La misma jurisprudencia constitucional ha adoptado un sistema flexible de distribución en las funciones del poder público, que se refleja en el principio de colaboración armónica entre los diferentes órganos, bajo la premisa de distintos mecanismos de frenos y contrapesos entre los poderes.

3.3.3. No existe prohibición implícita en relación con la colaboración armónica entre ramas del poder público. Dicha colaboración cumple fines constitucionales siempre que no haya intromisión desproporcionada en las competencias ajenas.

3.3.4. La Corte Constitucional no es competente para modular un acto legislativo por

problemas de “inconsistencia” y “actuación antidemocrática”. Se propone la inhibición porque sería inconsistente acceder a la solicitud, pues la Corte desconocería toda la jurisprudencia que señala que los actos legislativos no son objeto de control material. Además, porque podría desconocer el artículo 241 de la Constitución, en lo relativo a la prohibición de adelantar un control de fondo. Igualmente sería una decisión antidemocrática, pues implica permitir que la Corte Constitucional cree normas supraconstitucionales y disposiciones constitucionales, competencia que la Carta no le otorgó.

3.4. María Carolina Olarte Olarte

La ciudadana María Carolina Olarte Olarte solicita a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo. Apoya su solicitud en las siguientes consideraciones.

3.4.1. Es importante que la Corte conserve la doctrina jurisprudencial sobre los límites al poder de reforma. Más allá de lo que la Corte Constitucional resuelva en cuanto al sentido de la decisión, debe abstenerse de introducir modificaciones drásticas y regresivas a la doctrina sobre los límites al poder de reforma.

3.4.2. Algunos salvamentos de voto de varios magistrados de la Corte Constitucional, han formulado diversas críticas a la doctrina constitucional sobre los límites al poder de reforma y, han propuesto una modificación radical y drástica de dos de sus principales componentes, por lo que han sostenido, en primera medida, que los únicos límites al poder de reforma deben ser las normas de ius cogens, y, en segunda lugar, que el poder constituyente reside exclusivamente en el pueblo, por tanto, éste puede mediante referendo introducir modificaciones a la Constitución, incluso si éstas suponen alterar o sustituir los elementos definitorios de su identidad por otros integralmente distintos.

3.4.3. Lo anterior, debe ser descartado por parte de la Corte Constitucional, en la medida que las demandas no plantean ningún problema de violación de las normas de ius cogens, ni versan tampoco sobre el control de una ley de convocatoria a referendo, o sobre una reforma ya introducida por ese mecanismo.

3.4.4. Las dos demandas acumuladas carecen de aptitud. La demanda del expediente D-10890 adolece de problemas de certeza, suficiencia y pertinencia y, la del expediente

D-10907 es inepta por falta de claridad, pertinencia, certeza y suficiencia.

Así, en el caso de la primera demanda, ninguno de los cargos propuestos define de forma explícita y clara los principios definitorios de la Constitución Política de 1991 que fueron sustituidos con la reforma. Es así como no se establece con claridad la razón por la cual el cambio de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura por el Consejo de Gobierno de la Rama Judicial, sustituye el principio de independencia, tanto “interna” como “externa” del órgano de Gobierno Judicial. Tampoco hay claridad respecto de la sustitución del principio de supremacía constitucional al abrir campo a una ley estatutaria que se sustrae al control constitucional previo, cuando en una norma transitoria confirió facultades para regular la conformación del Gobierno Judicial. No existe certeza en los cargos sobre la vulneración de los principios de independencia y autonomía de Rama Judicial, en razón a que la nueva Comisión Nacional de Disciplina Judicial no será órgano límite de la jurisdicción disciplinaria y sus actos no podrán ser demandados y, tampoco existe claridad sobre la sustitución de pilares fundamentales de la Constitución al suprimir la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura, en tanto es la única jurisdicción que admite tutelas contra sentencias de altas Cortes.

Por su parte, la segunda demanda carece de un mínimo de claridad, pues no se especifica con certeza si la acción de inconstitucionalidad se dirige contra el artículo 19 parcial, contra su párrafo, contra las disposiciones que le dan a la Corte Constitucional competencia para dirimir los conflictos de competencia entre jurisdicciones, o contra la supresión del Consejo Superior de la Judicatura. Al igual que sucede con la primera demanda, no existe claridad sobre la sustitución de la Constitución.

3.5. Néstor Raúl Correa Henao

El ciudadano Néstor Raúl Correa Henao solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas. Para fundamentar tal solicitud presenta los siguientes argumentos.

3.5.1. La reforma pretende solucionar los problemas del diseño institucional de la Rama Judicial que permitieron el clientelismo, la corrupción y el desequilibrio que existía en la representación del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia en la Sala Disciplinaria del suprimido Consejo Superior de la Judicatura. Así las cosas, era inevitable vincular la

reforma a la Rama Judicial con el equilibrio de poderes, pues es la forma de reequilibrar varios de los poderes públicos, de la siguiente manera: (i) el Ejecutivo cedió con la no reelección, (ii) la Rama Judicial con el Tribunal de Aforados, la supresión de la puerta giratoria y la no elección de Contralor y, (iii) el Legislativo cedió con la supresión de la Comisión de Acusaciones.

3.5.2. En ese orden de ideas, la reforma mejoró la arquitectura institucional del gobierno y la administración de la Rama Judicial, en primer lugar, al haber remodelado la Sala Administrativa, intervenir la Sala Disciplinaria y eliminar el Consejo Superior de la Judicatura. En segundo lugar, las modificaciones planteadas por el Acto Legislativo No. 2 de 2015, impactan la estructura gerencial de la Rama, pues antiguamente la Sala Administrativa tenía una forma judicial que dificultaba la toma de decisiones de política pública. Por lo tanto, con la reforma se pasa de tres etapas de gobierno y administración a solo dos: el Consejo de Gobierno y Gerencia Judicial, fusionando la actual Sala Administrativa en el Consejo de Gobierno Judicial.

Lo anterior, no es una sustitución de la Constitución sino una reestructuración institucional parcial: fusiona dos órganos en uno solo. Así las cosas, las ventajas de la actual arquitectura del Consejo de Gobierno son: (i) hay mayor democracia y representatividad, al ampliar el número de integrantes y redefinir su origen; (ii) hay un mayor nivel técnico al exigir no solo perfiles académicos y profesionales especializados para el cargo, sino también la dedicación exclusiva de los funcionarios; y, (iii) implica mayor responsabilidad de los jueces y sindicatos porque deben asumir directamente el gobierno de la Rama y confiere responsabilidades institucionales. Todo ello implica un mejor servicio público de la justicia, fin que evidentemente es constitucional.

En tercer lugar, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria fue transformada en el origen de sus miembros, cuatro de las siete ternas provendrán del Consejo de Gobierno Judicial, con lo cual se respeta la autonomía judicial y la independencia de la Rama. Igual, al ser un órgano perteneciente a la Rama Judicial pero no tener carácter jurisdiccional sino disciplinario, los actos que profiera serán administrativos y, como los de la Procuraduría, estarán sujetos al control judicial.

3.5.3. La reforma institucional eventualmente tendrá impacto en la ciudadanía y en los

usuarios de la justicia, porque mejora las políticas públicas para los usuarios, eventualmente conllevará a una mayor calificación de la jurisprudencia, tendrá una oferta judicial más capacitada y menos clientelista. Al mismo tiempo elimina las presiones políticas, suprime la puerta giratoria de nombramientos y pone fin a la impunidad de casos aislados de corrupción de los magistrados al crear el Tribunal de Aforados.

3.5.4. La reforma tiene un soporte ético que pretende dar legitimidad a la justicia, garantizar la transparencia y la eficacia de la Rama Judicial, todo lo cual proviene de la filosofía humanista que inspira la Constitución.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación indica que la Corte debe declararse inhibida para pronunciarse de fondo respecto de la demanda contra los artículos 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015. Indica que, subsidiariamente, la Corte debe declarar exequibles los artículos acusados. Para fundamentar su solicitud presenta los argumentos que a continuación se resumen.

1. Los problemas jurídicos que se desprenden de las demandas presentadas pueden enunciarse así:

1.1. ¿La creación del Consejo de Gobierno Judicial (CGJ) y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (CNDJ) en cuya conformación participan magistrados de altas cortes y permite la participación del Ejecutivo, sustituye el eje constitucional de la autonomía judicial?

1.2. ¿Puede el constituyente derivado crear la CNDJ asignándole la competencia para disciplinar a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial pese a que el diseño constitucional original otorgaba ese poder a la Procuraduría General de la Nación (como órgano autónomo) y permitir que sus decisiones tengan control judicial, sin sustituir el eje constitucional de la autonomía de esta rama del poder público?

1.3. ¿Puede el Congreso de la República, mediante un acto legislativo, facultar al legislador para crear un Colegio de Abogados con competencia para disciplinar a estos profesionales, sin sustituir el eje constitucional de la autonomía judicial especialmente lo dispuesto en el artículo 116 C.P.?

1.4. ¿Puede el Congreso de la República, mediante un acto legislativo, crear la CNDJ al tiempo que la sustrae del conocimiento de acciones de tutela sin sustituir el eje constitucional de la protección de los derechos fundamentales mediante un recurso sumario y expedito que puede ser presentado ante cualquier autoridad judicial?

1.5. ¿Puede el Congreso de la República, mediante un acto legislativo, otorgar a la Corte Constitucional la competencia para resolver conflictos de competencia entre jurisdicciones sin sustituir el eje constitucional de la supremacía de la Constitución, la prevalencia de los derechos fundamentales, el acceso a la administración de justicia y el equilibrio de poderes?

1.6. ¿Puede el Congreso de la República, mediante un acto legislativo, permitir el funcionamiento de los nuevos órganos de gobierno y administración judicial antes de que se apruebe una ley estatutaria que regule su funcionamiento?

2. La Corte Constitucional, tal y como lo ha sostenido la Procuraduría, debe declararse inhibida dado que no es competente para realizar un juicio material respecto de los actos reformativos de la Constitución. Ese Tribunal no se encuentra habilitado para determinar si el constituyente derivado ha excedido sus atribuciones o si se ha producido una sustitución de la Carta.

Esta conclusión se funda en las siguientes razones. (i) La interpretación literal y sistemática de la Constitución indica que el control constitucional en esos casos únicamente comprende los vicios de procedimiento en la formación del acto; (ii) el constituyente en esta materia únicamente estableció límites formales y no materiales y, en consecuencia, no es posible emprender un control sin que exista un parámetro “objetivo y externo al juez constitucional a partir del cual se pueda identificar si la reforma ha eliminado uno de los ejes axiales de la Constitución”; (iii) se trata de un control no previsto en las funciones de la Corte Constitucional y que desconoce el principio de legalidad y la cláusula de Estado Social de Derecho; (iv) el control por vicios de competencia da lugar a que el parámetro de control deba definirse o construirse en cada caso, erigiendo a la Corte no solo en el órgano que aplica la norma sino también en el que la crea, afectando por esa vía su función judicial; (v) el control por tal tipo de vicios afecta el principio democrático en tanto hace posible que una mayoría simple de jueces no electos democráticamente y con fundamento en un

criterio de análisis construido caso por caso, declaren la inexequibilidad de una reforma adoptada mediante la participación del pueblo directamente o por medio de sus representantes, dando lugar a un desequilibrio de poderes y propiciando “la mayor forma de politización de la justicia o judicialización de la política, en atención al carácter precisamente político de la Constitución.”. A estas objeciones a la doctrina de la sustitución, se unen las que se desprenden de la jurisprudencia acogida en la sentencia C-579 de 2013 y que evidencian el carácter material del control que ha emprendido la Corte Constitucional tal y como se evidencia (a) con la aceptación de la integración normativa en los procesos de control de actos legislativos, (b) con la realización de procedimientos de ponderación al efectuar el control de vicios de competencia y (iii) con la modulación de una reforma constitucional. El carácter material del control se refleja además (iv) en solicitudes como la de suspensión provisional formulada en el asunto que ahora examina la Corte Constitucional.

En adición a ello es necesario advertir que la doctrina de la sustitución, de una parte, impone a la acción pública de inconstitucionalidad importantes restricciones que no son compatibles con su naturaleza y, de otra, crea un procedimiento paralelo sin regulación legal y que supone que la admisión de una demanda de esta naturaleza “dependa de criterios subjetivos, caprichosos y desconocidos (...)”.

3. El acto legislativo al disponer la creación del Consejo de Gobierno Judicial y la Comisión nacional de Disciplina Judicial no sustituye, desde la perspectiva de su conformación, el eje constitucional de la autonomía judicial. A la luz de la teoría de la sustitución puede aceptarse que la autonomía e independencia judicial son ejes constitucionales en tanto tiene una relación inescindible con el principio de separación de poderes. Sin embargo la reforma no lo sustituye dado que (i) el eje referido, a diferencia del planteamiento general de los demandantes, protege específicamente la imparcialidad de los jueces en virtud de su estricto sometimiento al imperio de la ley; (ii) la autonomía judicial debe entenderse articulada con un modelo de separación de poderes flexible; (iii) en atención a lo anterior no excluye la participación de otros órganos en asuntos relativos a la administración y gobierno de la rama judicial; y (iv) la participación del Gobierno Nacional en el Consejo de Gobierno no pretende imponer criterios a los jueces en relación con la función de administrar justicia y además establece una restricción que será definida por la ley estatutaria. Asimismo (v) aceptar que en este caso se produce una sustitución de la

Constitución implicaría que la reforma a la parte orgánica de la Carta comportaría una sustitución de la misma.

4. Asignar a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial la competencia de investigar disciplinariamente a los empleados de la rama judicial no implica una sustitución de la Constitución. En efecto, un cambio de competencia no constituye la usurpación de las funciones de una Rama por otra. Cabe señalar en todo caso que en virtud de lo dispuesto en el acto legislativo y a pesar de las diferencias existentes entre funcionarios y empleados judiciales -referidas por la Corte Constitucional en la sentencia C-948 de 2002- “la rama judicial será la única rama del poder público excluida de un control disciplinario por un órgano autónomo, sino que este control disciplinario es ejercido exclusivamente por ella misma (...) sin la posibilidad de que siquiera el superior jerárquico pueda disciplinar a sus empleados.”

5. La habilitación del legislador para que asigne la competencia relativa al control disciplinario de los profesionales en derecho a un Colegio de Abogados no puede considerarse una sustitución de la Constitución. A esta conclusión se arriba dado que (i) no es claro en qué sentido la autonomía de la Rama Judicial se ve afectada por la atribución de esta competencia; (ii) la Constitución establece la posibilidad de asignarle a los colegios profesionales funciones públicas en los artículos 26 y 38 de la Carta; y (iii) en la actualidad existen normas legales que prevén dicha posibilidad.

En todo caso, la regulación de esta materia por el legislador podrá revestir alguna dificultad dado que será necesario precisar, de una parte, la forma como se ejercerá tal control respetando las garantías del debido proceso y, de otra, si existirá un colegio de abogados que agrupe a todos los profesionales en derecho.

6. No sustituye la Constitución sustraer del conocimiento de acciones de tutela a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. A la luz de diferentes disposiciones de derecho internacional y del contenido de la reforma puede concluirse que no se pierde el carácter eficaz de la acción de tutela. Así (i) la acción continúa siendo reconocida por el artículo 86 de la Carta; (ii) sustraer a un órgano del conocimiento de la acción de tutela no elimina su efectividad material; (iii) una interpretación sistemática de la Carta permite identificar que, tal y como ocurre con los fiscales, los jueces penales militares, los árbitros, algunas

autoridades administrativas que cumplen funciones jurisdiccionales e incluso con la Corte Constitucional, no todos los órganos que cumplen funciones jurisdiccionales tienen competencia para conocer de acciones de tutela; y (iv) en el régimen anterior a la reforma no se preveía que el Consejo Superior de la Judicatura conociera de acciones de tutela, a pesar de lo cual la Corte reconoció equivocadamente esa competencia.

7. Atribuir a la Corte Constitucional la función de solucionar conflictos jurisdiccionales no sustituye la Carta. A esta conclusión se arriba al considerar (i) que las funciones de la Corte no son un eje definitorio de la Constitución y, de hecho, dicho Tribunal –sin que ello sea compartido por la Procuraduría- ha considerado que puede cumplir funciones diferentes a las establecidas en el artículo 241 de la Constitución; (ii) la modificación de una competencia no puede calificarse como una sustitución; y (iii) sería peligroso que fuera únicamente esta Corporación la que fijara sus atribuciones, excluyendo al propio constituyente.

8. Prever la entrada en funcionamiento de los nuevos órganos de gobierno y administración judicial sin la previa aprobación de una ley estatutaria, no implica una sustitución de la Constitución. En efecto (i) no se identifica con claridad el eje presuntamente sustituido y (ii) el artículo 18 del Acto legislativo cuestionado prevé reglas para el funcionamiento de los nuevos órganos a fin de evitar los traumatismos. En cualquier caso, es muy importante que el Gobierno Nacional y el Congreso respeten el término establecido en el Acto Legislativo a fin de que el trámite legislativo no se prolongue indefinidamente.

VI. INTERVENCIONES REALIZADAS EN LA AUDIENCIA DEL 8 DE SEPTIEMBRE DE 2015 ORDENADA POR LA SALA PLENA EN EL AUTO 335 DE 2015

Como anexo de esta providencia se resumen las intervenciones realizadas en la audiencia convocada por la Sala Plena de esta Corporación y en la que intervinieron los voceros de los demandantes Flavio Eliécer Maya Escobar y Jorge Eliécer Gaitán Peña, el Presidente del Congreso de la República Dr. Luis Fernando Velasco Chaves, el Ministro del Interior Dr. Juan Fernando Cristo Bustos, el Ministro de Justicia Dr. Yesid Reyes Alvarado, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia Dr. José Leónidas Bustos Martínez, el Presidente del Consejo de Estado Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, el Procurador General de la Nación Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado, el Exdelegatario a la Asamblea Nacional Constituyente Dr. Hernando

Yepes Arcila, el Exministro de Justicia y de la Presidencia Dr. Néstor Humberto Martínez Neira, el Director de Dejusticia Dr. Rodrigo Uprimny Yepes, la Senadora Claudia López Hernández, el Senador Jorge Enrique Robledo Castillo, el Senador Jaime Amín Hernández, el Presidente de Asonal Freddy Machado López y el Expresidente del Consejo de Estado Dr. Gustavo Gómez Aranguren.

VII. RESPUESTA A LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN DEL ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2015

En el Auto 368 de 2015 la Corte se pronunció sobre la solicitud de suspensión -como medida provisional- de la aplicación de los artículos 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 que fue formulada en la demanda que corresponde al expediente D-10890. Realizado el examen, este Tribunal dispuso rechazar por improcedente tal solicitud, luego de considerar que dicha competencia no se encontraba prevista ni en la Constitución ni en la ley.

VIII. FUNDAMENTOS

Competencia

1. Este Tribunal es competente para conocer de las demandas formuladas en contra del Acto Legislativo 02 de 2015 de conformidad con lo previsto en el artículo 241.1 de la Constitución. El referido numeral prescribe que le corresponde a esta Corporación “[d]ecidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación”.

Control constitucional de los actos reformativos de la Constitución aprobados por el Congreso

2. Un vicio competencial en la aprobación de una modificación de la Carta Política se produce cuando el Congreso la sustituye. Los límites de las facultades para modificar la Carta fueron enunciados por primera vez en la sentencia C-551 de 2003 indicando que los órganos titulares del poder de reforma no se encuentran habilitados para derogarla, destruirla, subvertirla o sustituirla. Sentencias posteriores, en las cuales la Corte se apoyó expresamente en la C-551 de 2003, agrupan en la categoría de sustitución también su

derogación, destrucción y subversión[6].

3. Esta Corporación se ha esforzado por precisar el concepto de sustitución. Así, en la sentencia C-1200 de 2003 indicó que ello ocurre cuando se transforma “cierta Constitución en una totalmente diferente, lo cual implica que el cambio es de tal magnitud y trascendencia que la Constitución original fue remplazada por otra, so pretexto de reformarla.” Sustituir la Carta “consiste en remplazarla, no en términos formales, sino materiales por otra Constitución”[7] de forma tal que “no pueda sostenerse la identidad de la Constitución”[8]. Sobre el particular la sentencia C-970 de 2004 indicó:

“Se trata de un cambio total de la Constitución por cambio de su fuente de legitimidad y se presenta cuando se da una ruptura, de manera que la nueva Constitución no pueda tenerse como la continuación de la anterior, sino como una distinta, producto de un nuevo acto constituyente. En esos eventos, la Constitución nueva no deriva su validez de la anterior, sino de una nueva manifestación del poder constituyente primario.

En tal hipótesis, por obra del movimiento constituyente, la Constitución hasta entonces vigente deja de regir, y por consiguiente ya no podrá tenerse como fuente de validez del nuevo orden jurídico, y el pueblo, en una manifestación directa de su capacidad constituyente, decide darse una nueva Constitución.

Se repite, lo significativo en este caso es la fuente de validez del nuevo orden constitucional, de manera tal que toda reforma que derive su validez (formal y material) de la Constitución anterior, no es una sustitución de la Constitución, y, por el contrario, toda sustitución de la Constitución comporta una ruptura con el orden preexistente, es una manifestación constituyente con carácter fundacional.

En todo caso, el denominador común es la actuación del poder constituyente primario, que se reconoce como tal por todos los poderes, y que tiene un alcance fundacional”.

Las expresiones empleadas inicialmente por este Tribunal al referirse a los límites del poder de reforma, sugerían que la modificación completa o integral de la Constitución era uno de los rasgos definitorios del concepto de sustitución. A pesar de ello precisó que la sustitución comprendía eventos de reemplazo de un elemento definitorio de la identidad de la Carta admitiendo, en consecuencia, que la sustitución podría ser total o parcial. En palabras de la

Corte “la sustitución por el hecho de ser parcial no deja de ser sustitución”[9].

4. Este fenómeno se distingue de otra clase de modificaciones de la Constitución que constituyen ejercicio legítimo del poder de reforma. En esa dirección, bajo la categoría sustitución no encuadra (i) la violación material de la Carta, (ii) la reformulación formal del texto constitucional, (iii) la alteración de un principio fundamental, (iv) la re-conceptualización de un valor amparado por la Carta Política, (v) la introducción de una hipótesis exceptiva a una norma constitucional que, en todo caso, conserva su alcance original, o (vi) la incorporación de fórmulas normativas que restringen los derechos con el propósito de armonizar los diversos intereses constitucionales.

5. Conforme a tal delimitación una sustitución no se produce por introducir variaciones a su texto, incluso cuando resultan significativas. Ese fenómeno solo tiene ocurrencia cuando la modificación tiene tal alcance o naturaleza que la Carta Política de 1991 resulta, después de la modificación, definitivamente irreconocible. Que la modificación de materias significativas no constituye, en sí misma, una hipótesis de sustitución, lo demuestra el hecho consistente en que el mismo texto constitucional autoriza de manera explícita que el Congreso introduzca variaciones en aspectos nucleares, tal y como ocurre con las materias relativas a los derechos reconocidos en el capítulo primero del Título II, a los procedimientos de participación popular y al Congreso (art. 377). Al respecto dijo esta Corte que “la sustitución exige que el cambio sea de tal magnitud y trascendencia material que transforme a la Constitución modificada en una Constitución completamente distinta. En la sustitución no hay contradicción entre una norma y otra norma sino transformación de una forma de organización política en otra opuesta”[10].

6. El poder de reforma comprende entonces numerosas modificaciones que pueden no solo ser importantes sino también trascendentales. Por ello “[n]o es la importancia, ni son las implicaciones profundas de una reforma, lo que determina si ésta supone una sustitución de la Constitución”[11]. Ocurre “cuando un elemento definitorio de la esencia de la Constitución de 1991, en lugar de ser modificado, es reemplazado por uno opuesto o integralmente diferente”[12] al punto que, después de producida la modificación “es imposible reconocerla en su identidad básica.”[13] Ha advertido esta Corte “que no todas las modificaciones que introducen una reforma constitucional tienen la entidad de sustituir per se la Constitución”[14] dado que solo sucederá con las que “quebrantan,

destruyen o suprimen un aspecto que confiere identidad a la Constitución de 1991, de suerte que su inclusión supone que la Carta Política ya no es la que era, sino otra totalmente diferente.”[15]

7. Entre los criterios relevantes para descartar la sustitución se encuentra el relativo a que la modificación pueda articularse o armonizarse con los elementos esenciales definitorios de la Constitución. En esa medida “resulta posible introducir reformas sustanciales a la Constitución, que alteren su estructura básica o los principios fundamentales en ella contenidos, pero que puedan, sin embargo, entenderse como incorporadas a ella.”[16] En el caso de la sustitución “las nuevas instituciones resultan de tal modo incompatibles con la Constitución anterior que unas y otra no pueden coexistir en el tiempo y en el espacio.”[17]

8. La definición del concepto de sustitución ha dado lugar a que la Corte establezca un método de análisis que tiene por objeto (i) fijar las etapas del examen de sustitución y (ii) prevenir los riesgos de “subjetivismo” asociados a la inexistencia de referentes positivos y precisos que indiquen cuando una variación de la Carta tiene dicho alcance[18]. Ese método, denominado “test o juicio de sustitución” se encuentra compuesto por tres etapas básicas cada una de las cuales impone exigencias argumentativas específicas. La caracterización de este juicio se ha realizado en varias providencias entre las que se encuentran, por ejemplo, las sentencias C-970 de 2004, C-1040 de 2005 y C-574 de 2011. De su examen se desprenden algunas reglas interpretativas imprescindibles en esta materia.

8.1. La primera etapa tiene por objeto determinar si el elemento de la Constitución presuntamente sustituido es, en efecto, un eje definitorio de la Carta. Para llegar a tal conclusión, ha dicho la jurisprudencia, es necesario (a) presentar con claridad el que se considera eje definitorio, (b) caracterizar su proyección en la Constitución Política y (c) formular las razones por las cuales el presunto eje es esencial y definitorio. El resultado de esta etapa se conoce como premisa mayor.

8.2. La segunda etapa, establecida la existencia de un eje definitorio e identificado su alcance, exige que la Corte determine (d) la forma en que el acto reformativo lo impactó a fin de establecer si fue reemplazado. En este paso debe establecerse si se produjo su relevo

por otro o si se eliminó. Por lo tanto no puede calificarse como reemplazo la violación, afectación, alteración, o modificación del eje definitorio identificado. A la conclusión de este análisis se le denomina premisa menor.

8.3. Solo después de establecida la existencia de un eje definitorio relevante y de constatado su reemplazo o su eliminación (e) debe evaluarse si el nuevo eje se opone o es integralmente diferente al anterior, de manera que sea incompatible con la identidad de la Carta al punto que, después de la reforma, ella resulte irreconocible. La conclusión que se desprende de esta comparación se conoce como premisa de síntesis.

9. El examen de sustitución no es un juicio de violación o contradicción material dirigido a establecer si el acto que modifica la Constitución, contradice las normas constitucionales previas o si vulnera determinados contenidos. Tampoco es un juicio de intangibilidad que tenga por objeto establecer si fue modificada una regla o principio intocable de la Carta puesto que en el ordenamiento vigente no existen cláusulas pétreas, inmutables o eternas[19]. Esta Corporación ha enunciado aquellas prácticas interpretativas incompatibles con el juicio de sustitución:

“Desfiguraría dicho control de sustitución (i) tratar la reforma constitucional como una ley de rango infraconstitucional que carece de fuerza jurídica para modificar la Constitución, (ii) elevar principios o reglas a normas intangibles que el órgano constituido titular del poder de revisión no puede tocar o reformar como si la prohibición de sustituir la Constitución equivaliera a la petrificación de una parte de la Constitución, (iii) anteponer al poder de revisión supuestos contenidos normativos supraconstitucionales intocables, (iv) efectuar una comparación entre contenidos específicos de la Constitución original y el contenido de la reforma como si el segundo no pudiera contradecir los primeros al reformarlos, (v) limitarse a señalar la inclusión de excepciones o restricciones introducidas por la reforma a la Constitución original sin analizar si las enmiendas en su conjunto constituyen una modificación de tal magnitud y trascendencia que resulta manifiesto que la Constitución original ha sido reemplazada por una completamente diferente dado que las enmiendas representan una sustitución total o parcial de la misma.”[20]

La distinción entre estos juicios es de singular importancia dado que permite no solo aclarar el tipo de razones en las que se puede fundar un ataque al acto de reforma constitucional,

sino también imponer límites a la actuación de la Corte cuando se ocupa de tal tipo de demandas. Una confusión entre el juicio de sustitución, de una parte, y los juicios de violación material e intangibilidad, de otra, implicaría en la práctica desconocer que el acto legislativo tiene, por virtud de su especial procedimiento de aprobación, la condición de norma constitucional. De acuerdo con ello su validez no puede depender únicamente de su oposición con las normas constitucionales preexistentes dado que el objeto de una reforma de la Carta es, precisamente, modificar, eliminar o adicionar sus contenidos.

10. La declaración de esta Corporación, afirmando que un acto legislativo constituye una sustitución, debe someterse a estrictas condiciones que hacen de esta hipótesis un evento excepcional, donde debe primar la prudencia y la autocontención (self restraint) del Tribunal Constitucional. En efecto, debido a que la doctrina de la sustitución (i) plantea dificultades interpretativas especiales asociadas a la definición y aplicación de conceptos tales como “eje definitorio, esencial, axial” o “reemplazo de la Constitución” y (ii) limita el poder de revisión constitucional específicamente asignado al Congreso de la República, órgano democráticamente electo (art. 374), este Tribunal debe ser especialmente prudente. A estas razones, que explican la naturaleza extraordinaria del control, se suma (iii) el hecho de que la Corte debe adelantarlos en los “estrictos y precisos términos” del artículo 241 de la Carta, cuyo numeral 1º dispone que el examen constitucional de los actos que la reforman, debe limitarse única y exclusivamente al juzgamiento de los vicios de procedimiento en su formación.

Los requisitos de las demandas por exceso en el poder de reforma del Congreso de la República

11. La jurisprudencia de esta Corporación ha destacado que la aptitud de una demanda depende, entre otras cosas, de la debida formulación de cargos de inconstitucionalidad. Para el efecto, quien se presenta ante la Corte en ejercicio de la acción pública, tiene la obligación de plantear razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes[21]. Tales exigencias son también aplicables cuando el cuestionamiento ciudadano se dirige en contra de un acto reformativo de la Constitución aprobado por el Congreso, caso en el cual, si se trata de la posible ocurrencia de un vicio competencial “la carga argumentativa se incrementa considerablemente” en atención a “la magnitud de la pretensión, la trascendencia de la decisión de la Corte, el compromiso del principio democrático y la

naturaleza misma de las disposiciones que se cotejan.”[22] En todo caso, la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que no son requisitos adicionales a los que se desprenden del Decreto 2067 de 1991 sino del reconocimiento de que una acusación por el desbordamiento de la competencia del Congreso para reformar la Carta, plantea problemas particulares y suscita desafíos argumentativos especiales[23].

12. Las condiciones que debe satisfacer un ciudadano al formular un cargo de inconstitucionalidad fundado en la ocurrencia de vicio de competencia en la aprobación de una reforma constitucional por parte del Congreso, son las siguientes:

a) El planteamiento debe ser claro de manera que la ilación de ideas permita entender cuál es el sentido de la acusación en contra del acto reformativo. Se trata simplemente de que la Corte pueda “conocer”, comprendiéndolas, las razones en las que se funda el desacuerdo respecto de la decisión del Congreso.

b) El cuestionamiento requiere ser cierto y, en esa medida, el acto reformativo de la Constitución debe existir jurídicamente y encontrarse vigente. Adicionalmente, los contenidos que se le atribuyen deben derivarse de su texto. No puede fundarse su argumentación en la suposición de normas, en interpretaciones conjeturales del acto reformativo o en premisas relativas evidentemente falsas o inconsecuentes.

c) El razonamiento debe ser pertinente y, en consecuencia, debe tratarse de un verdadero cargo que ponga de presente la infracción de las normas constitucionales relacionadas con la competencia del Congreso de la República para reformar la Carta. Son impertinentes aquellos argumentos fundados en la inconveniencia política de la reforma o en los problemas prácticos que puede suponer su aplicación, a menos que de estos últimos puedan desprenderse consecuencias de naturaleza constitucional. También carecen de pertinencia aquellas impugnaciones fundadas en la intangibilidad de normas constitucionales o en la violación de sus contenidos materiales.

d) Como condición de suficiencia del cargo, los demandantes deben esforzarse por presentar de manera específica las razones por las cuales la aprobación del acto reformativo de la Constitución por parte del Congreso, desconoce las normas que le atribuyen su competencia. El esfuerzo de los ciudadanos debe, en consecuencia, contener explicaciones que den respuesta a la siguiente pregunta:

¿Por qué el acto legislativo impugnado constituye no solo una reforma de la Carta sino, en realidad, una sustitución de la misma?

Con tal objetivo la argumentación debe reposar, en principio, en las líneas metodológicas del juicio de sustitución sin que ello implique –destaca la Corte– un deber de desarrollarlo con el mismo grado de profundidad que le corresponde a este Tribunal. Así las cosas, la demanda deberá (i) mostrar el eje definitorio de la Constitución presuntamente reemplazado por el Congreso, requiriéndose para ello su enunciación y la indicación de los referentes constitucionales a partir de los cuales se desprende. Estima la Corte que de encontrarse reconocido en la jurisprudencia, bastará que los demandantes lo invoquen e indiquen el precedente respectivo. A continuación y en una tarea fundamentalmente descriptiva es necesario (ii) exponer de qué manera el acto legislativo impacta el eje definitorio, a fin de identificar, al menos prima facie, las diferencias entre el régimen anterior y el nuevo. Finalmente se requiere (iii) explicar por qué las modificaciones introducidas por la reforma pueden considerarse una transformación en la identidad de la Constitución de manera que ella, después de la reforma, es otra completamente distinta.

“La Corte ha avanzado en la fijación de criterios que han servido como ratio decidendi para establecer que determinadas reformas constitucionales, no pueden considerarse una sustitución de Constitución, pero no hay una elaboración equivalente a partir de la cual pueda señalarse en qué casos sí se produciría una sustitución de Constitución. En ese campo hay solo unos planteamientos generales a partir de los cuales la Corte, a la luz de las circunstancias de un caso concreto, podría, eventualmente, fijar una regla jurisprudencial sobre sustitución de Constitución”.

En atención a esas dificultades teóricas, imponer al ciudadano una obligación de argumentación exhaustiva sobre la existencia del eje o una demostración concluyente del carácter irreconocible de la Constitución después de la reforma, desconoce el carácter público de la acción. En esa dirección, la Corte ha reconocido que es a ella a la que le corresponde asumir la carga argumentativa necesaria para adelantar el juicio, lo que es consistente con su función de intérprete autorizado de la Constitución[24].

14. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte concluye que el examen de los cargos dirigidos en contra de una reforma constitucional no puede ser extremadamente

rígido hasta el punto de conducir a que solo ciudadanos con una acendrada pericia jurídica puedan obtener de la Corte un pronunciamiento de fondo respecto de la validez constitucional de un acto reformativo. Sin embargo, no puede tampoco ser particularmente dúctil, admitiendo que cualquier desacuerdo pueda propiciar el examen de un acto legislativo que, precisamente por tener tal naturaleza, ha sido objeto de un procedimiento agravado de aprobación en el Congreso de la República.

Examen concreto de aptitud de cargos

15. Los cargos tienen como propósito cuestionar la competencia del Congreso de la República para adoptar varias de las disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2015 y, en esa medida, su argumentación se dirige a demostrar la existencia de vicios de procedimiento en su formación (arts. 241.1, 374 y 379 C.P.).

16. De la interpretación de las demandas puede desprenderse el intento de los demandantes para plantear (i) cargos por sustitución del eje “Separación de poderes y autonomía e independencia judicial” en contra, total o parcialmente, de los artículos 15, 16, 17 y 19, (ii) cargos por sustitución de los ejes “Tutela judicial efectiva” en contra del párrafo del artículo 19, (iii) cargos por sustitución del eje “Igualdad” en contra del artículo 19, (iv) cargos por sustitución del eje “Supremacía de la Constitución” en contra de los artículos 14 y 18 y, finalmente, (v) cargos por sustitución del eje “Principio de la función jurisdiccional en cabeza de órganos estatales” en contra del artículo 19.

Adicionalmente una de las impugnaciones indica que el Congreso excedió sus facultades debido a que omitió, al regular la Comisión de Disciplina Judicial, incluir una competencia que habilite al legislador para asignarle otras funciones. De esta manera, el cargo supone que el Congreso de la República, al ejercer el poder reforma, tiene la obligación de incluir determinados contenidos normativos, en este caso, uno que asegure el ejercicio de las atribuciones legislativas de dicho órgano.

17. La Sala Plena considera, analizadas las acusaciones propuestas, que ellas no cumplen las condiciones que permitan un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación. A continuación se fundamenta esta conclusión.

17.1. El cargo fundado en la sustitución parcial de la Constitución debido al reemplazo del

eje definitorio “Separación de poderes y autonomía e independencia judicial” en su dimensión de autonomía externa, no cumple las exigencias argumentativas básicas. Según la acusación, dicha sustitución ocurrió debido a la aprobación de la norma que permite al legislador estatutario decretar para temas específicos la participación de funcionarios del Poder Ejecutivo -ministros del despacho y directores de departamento administrativo- en el Consejo de Gobierno Judicial (art. 15 del Acto Legislativo 02 de 2015). El reemplazo de la autonomía judicial externa obedecería, en consecuencia, a la posibilidad de injerencia de otros poderes en las actividades de gobierno y administración de la Rama Judicial.

Para la Corte, como se dijo, este cargo no cumple la exigencia de especificidad. En efecto, a pesar de que la acusación sugiere el reemplazo de la que en ella se denomina autonomía judicial externa las razones expuestas no se ocupan de explicar en qué consiste tal eje y, en particular, el demandante (i) no señala la forma en que se relaciona el principio de separación de poderes, la autonomía judicial que le es connatural y el mandato de colaboración armónica de los diferentes órganos del poder público ni (ii) explica en qué sentido la intervención de los órganos del poder ejecutivo con voz pero sin voto en el Consejo de Gobierno Judicial, anula la independencia de dicho Consejo o hace posible su control por parte de Ministros del Despacho o Directores de los Departamentos Administrativos. Estas deficiencias argumentativas impiden establecer por qué se considera que, después de la reforma, la Constitución resultó irreconocible. Los argumentos que se exponen sobre este particular coinciden más con un juicio sobre la conveniencia de la reforma y se alejan del cumplimiento de las exigencias impuestas cuando de controlar la constitucionalidad de actos legislativos se trata.

Para la Corte no fueron presentadas razones dirigidas a demostrar -con el grado requerido de precisión que se exige cuando se trata de acreditar la existencia de un vicio competencial del Congreso- que un eje definitorio de la Constitución consista en la separación absoluta, al interior de la rama judicial, de los órganos encargados del gobierno y la administración de la justicia y los órganos que cumplen funciones jurisdiccionales. La referencia a la configuración original del Consejo Superior de la Judicatura y, en particular, de la Sala Administrativa, no es suficiente para evidenciar la existencia de un eje axial como el propuesto. Tal y como ocurre con el cargo anterior, los déficits argumentativos identificados impiden establecer con precisión por qué el demandante consideraba que la Constitución, después de la reforma, se tornaba irreconocible.

17.3. Los demandantes afirman el reemplazo del eje definitorio “Supremacía de la Constitución” debido a la aprobación de la regla prevista en el artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 según la cual le corresponde a la Corte Constitucional dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones. La sustitución se habría producido debido a que la función atribuida no guarda relación con su tarea exclusiva de guardar la integridad y supremacía de la Carta.

A juicio de este Tribunal, el planteamiento no se erige en un cargo de sustitución. La argumentación no demuestra la manera en que la asignación de esta función priva a la Carta de su condición de norma suprema. Por el contrario, su ataque se apoya en la inconveniencia de tal reforma. De hecho, el demandante omite considerar que la misma Constitución le asigna a la Corte la función de decidir sobre las excusas presentadas por las personas citadas al Congreso, en virtud de lo que dispone el artículo 137 del Texto Superior. No muestra entonces, más allá de la posible inconveniencia de atribuir esta función a la Corte Constitucional, que ella afecte la misión que le fue asignada por el Constituyente de 1991.

17.4. En contra del mismo artículo 14 del Acto Legislativo 02 de 2015 se dirige otro cargo conforme al cual asignar a la Corte Constitucional la función para dirimir conflictos de competencia, recarga las funciones que le fueron atribuidas, desviándola de la competencia fundamental para la que fue creada, poniendo en peligro la protección de los derechos fundamentales. Ese resultado implicaría una sustitución del eje definitorio “Supremacía de la Constitución”.

La Corte considera que este reproche, al igual que el anterior, no resulta suficientemente claro dado que no puede comprender la Corte si lo que se cuestiona es la asignación a la Corte Constitucional de la función de dirimir conflictos entre jurisdicciones o la supresión de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria. En adición a ello, tanto este cargo como el precedente, carecen de pertinencia dado que la objeción se funda en apreciaciones sobre la inconveniencia de la reforma aprobada por el Congreso. No plantea un verdadero cargo sino, por el contrario, un cuestionamiento asociado a los eventuales efectos que podrían sobrevenir como resultado de la aplicación de la disposición demandada.

17.5. Otra de las acusaciones afirma el reemplazo del eje definitorio “igualdad” debido a

que el artículo 15 del Acto Legislativo 02 de 2015 excluye a la Comisión de Disciplina Judicial de la posibilidad de participar en el Consejo de Gobierno Judicial. La Corte encuentra que este cargo, más allá de demostrar que la decisión de excluir a dicha Comisión del Consejo de Gobierno Judicial reemplaza o elimina un eje definitorio, se limita a advertir la incompatibilidad de la nueva regulación con los contenidos constitucionales que amparan la igualdad. El demandante pretende juzgar el contenido de la reforma a la luz del artículo 13 de la Carta, no para demostrar la sustitución del mandato de igualdad, sino para evidenciar su violación.

Este razonamiento desconoce que la reforma constitucional, una vez es aprobada, se incorpora formalmente a la Carta y no es posible, como si de normas jerárquicamente diferentes se tratara, confrontar una disposición del texto original con una cláusula del acto legislativo acusado y, a partir de ello, fundamentar una sustitución. El examen del demandante no pasa de ser un juicio material propio de un control de constitucionalidad ordinario.

17.6. Los demandantes señalan que el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 sustituyó parcialmente la Constitución debido al reemplazo del eje definitorio “Separación de poderes y autonomía e independencia judicial” por asignar a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial la función disciplinaria respecto de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial. La acusación sostiene que la nueva regulación sustrae las atribuciones del Procurador General de la Nación para disciplinar a quienes desempeñan funciones públicas, alterando las competencias reconocidas por el artículo 277.6 constitucional y, de paso, dejando sin efecto el poder disciplinario preferente que le fue asignado en la referida disposición, cuyo texto indica que le corresponde a dicho funcionario o a sus delegados “ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley.”

Para la Corte, el planteamiento funda su ataque en la presunta intangibilidad de las normas que definen las competencias del Procurador General de la Nación y, en particular, en el carácter irreformable de la regla que fija sus funciones en materia de vigilancia de la conducta oficial. Dado que no existen cláusulas pétreas en el ordenamiento constitucional,

lo que proscribiera cuestionar la competencia del Congreso mediante un juicio de intangibilidad, la Corte considera improcedente emitir un pronunciamiento al respecto.

17.7. Indican los demandantes que el Congreso sustituyó el eje definitorio “Separación de poderes y autonomía e independencia judicial” debido a la aprobación del artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015. Según la interpretación que los demandantes hacen de esa disposición, las decisiones de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial estarán sujetas a un control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Para este Tribunal, el planteamiento tiene su punto de partida en una comprensión equivocada del acto legislativo, asentándose en una premisa carente de certeza. No es cierto que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial sea un órgano administrativo cuyas decisiones puedan ser cuestionadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Se trata de un órgano jurisdiccional tal y como se desprende de lo dispuesto en el acto legislativo. Así, en primer lugar (i) el artículo 26 del Acto Legislativo 02 de 2015 prevé la sustitución de la expresión “Consejo Superior de la Judicatura” del artículo 116 -que enuncia las autoridades que administran justicia- por la expresión “Comisión Nacional de Disciplina Judicial”. De otra parte (ii) el artículo 257 de la Constitución, modificado por el artículo 19 demandado, prevé que a la Comisión le corresponde ejercer una “función jurisdiccional disciplinaria”. En tercer lugar (iii) el artículo 178-A adicionado por el artículo 8º del Acto Legislativo dispone que a los Magistrados de las Corporaciones allí referidas -incluyendo la Comisión Nacional de Disciplina Judicial- no podrá exigírseles responsabilidad por los votos emitidos en sus providencias judiciales o consultivas. Adicionalmente (iv) si la naturaleza de la función que cumple la Comisión Nacional de Disciplina Judicial fuera diferente a la que se atribuía a la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura, resultaría incomprensible el párrafo transitorio del nuevo artículo 257, al establecer que una vez posesionados los magistrados de la Comisión asumirán los procesos que en ese momento se encuentren a cargo de la referida Sala Disciplinaria. Finalmente (v) si las decisiones no tuvieran naturaleza jurisdiccional no podría entenderse que el párrafo del artículo 257 excluya a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial del conocimiento de la acción de tutela.

17.8. Los demandantes señalan que el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, al establecer que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial no será competente para tramitar

acciones de tutela, desconoce el “mandato de progresividad en la protección de los derechos fundamentales”. Ello sería así en tanto retrocede en el nivel de protección al excluir a un órgano jurisdiccional del conocimiento de tal recurso.

Este tribunal considera que el cargo carece de especificidad en tanto da por demostrado, sin aportar razones suficientes para ello, que la norma acusada constituye un retroceso en el grado de protección que el ordenamiento le confiere al recurso para la protección de los derechos. Los demandantes no argumentan precisamente por qué excluir a un determinado órgano jurisdiccional de la competencia para conocer acciones de tutela, constituye una disminución en la protección del derecho de acceder a un recurso judicial efectivo.

Considerando el régimen constitucional de la acción de tutela y la regla establecida en el artículo 86 de la Constitución que permite acudir ante cualquier autoridad judicial para solicitar la protección de los derechos fundamentales, las consideraciones del demandante no se orientan a demostrar que se hubiere producido un repliegue en la garantía de este derecho.

17.9. La impugnación afirma que el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 implica el vaciamiento de contenido de las funciones del Congreso de la República y la creación de un limbo jurídico, debido a que no se prevé la posibilidad de que el legislador le asigne a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial funciones adicionales. Ello, a diferencia de lo que ocurre en el caso de otros órganos constitucionales previstos en los artículos 235, 237, 250, 268, 277 y 282 de la Carta.

La Corte encuentra que el cargo carece de certeza. En contraposición a lo afirmado por los demandantes, el artículo 19 no prohíbe que el legislador le atribuya a dicha Comisión otras funciones. Esa prohibición no se desprende del referido artículo, una vez se interpreta conjuntamente con los artículos 114 y 150 de la Carta. De dicha interpretación se sigue que el Congreso puede asignar a los órganos constitucionales funciones diferentes a las definidas en el Texto Superior, siempre y cuando se respete la esencia del diseño preestablecido por el constituyente.

17.10. Según la acusación el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 sustituye parcialmente la Constitución debido al reemplazo del eje definitorio “Igualdad” por asignar a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial la función disciplinaria respecto de los empleados

judiciales. Advierten que la modificación de la Carta introduce una distinción entre los empleados judiciales y el resto de los empleados del Estado en relación con el órgano que ejerce respecto de cada uno de tales grupos la función jurisdiccional.

Para este Tribunal, la argumentación de los demandantes pretende que la Corte adelante un juicio de contradicción material, incompatible con la naturaleza del juicio de sustitución. La objeción se funda, en realidad, en la oposición de la norma acusada con la regla constitucional preexistente según la cual el juzgamiento de todos los empleados le correspondía a la Procuraduría General de la Nación.

Es necesario advertir que, a diferencia de lo que ocurre cuando se acusa una ley por establecer un trato diferente entre dos grupos comparables, en el caso de las reformas constitucionales las normas adoptadas no pueden ser sometidas a un examen material a fin de establecer, por ejemplo, si la distinción resulta proporcionada a la luz de los fines que persigue. Un examen semejante conduciría, en la práctica, al desarrollo de un escrutinio incompatible con la estructura y finalidad del juicio de sustitución y de la competencia conferida a la Corte Constitucional en artículo 241.1.

17.11. Se alega que la regla prevista en el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 que autoriza al legislador para establecer que los colegios de abogados disciplinen a los egresados de facultades de derecho, sustituye el eje definitorio que asigna la función jurisdiccional, por regla general, a los jueces de la República (Art. 116).

No es procedente respecto de este cargo emprender un análisis de sustitución dado que los demandantes se limitan a proponer un juicio de intangibilidad de la Carta, confrontando el texto de la reforma y el artículo 116. En efecto, su desacuerdo radica en la aprobación de la norma que prevé una hipótesis adicional –diferente a las establecidas en el artículo 116 de la Carta- para la administración de justicia por parte de particulares. Pretende entonces obtener una declaración de intangibilidad del artículo 116 pese a que, tal y como lo ha sostenido esta Corporación, el texto constitucional no contiene cláusulas pétreas o eternas.

17.12. Otra de las acusaciones señala que la exclusión de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial de la posibilidad de conocer acciones de tutela prevista en el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 desconoce los

artículos 2 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos que establecen, respectivamente, la obligación de los Estados de adoptar normas de derecho interno para la protección de los derechos y libertades y el derecho de toda persona a contar con un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro mecanismo efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales. Se opondría también al artículo 2º del Pacto de Derechos Civiles y Políticos que prevé la obligación de los Estados de garantizar un recurso judicial efectivo a toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos hayan sido violados.

Indica que la regla cuestionada sustituye parcialmente la Constitución debido al reemplazo de la “tutela judicial efectiva”, al excluir la posibilidad de acudir a la acción de tutela ante la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales respectivas, afectando el grado de protección de los derechos. Igualmente se amenaza con convertir al Estado en un simple Estado de Derecho y modificar el papel de los jueces en un Estado Constitucional.

Este cargo le plantea a la Corte, en realidad, la aplicación de un juicio de intangibilidad de las reglas constitucionales que regulan la competencia para el conocimiento y trámite de las acciones de tutela. En efecto, la invocación de disposiciones de la Constitución y de tratados internacionales para fundamentar el cargo tiene por objeto, en realidad, impedir el establecimiento de excepciones a la regla establecida en el artículo 86 según la cual la acción de tutela podrá interponerse ante cualquier juez. La objeción planteada, adicionalmente, no confronta el hecho de que del texto de la Constitución se sigue la incompetencia de varios órganos con atribuciones jurisdiccionales para conocer de acciones de tutela. Así por ejemplo ocurre con los jueces penales militares[25]. Igualmente se encuentra vigente ese límite respecto de otros órganos que como la Cámara de Representantes, el Senado de la República y los jueces de la jurisdicción indígena[26] están constitucionalmente habilitados para administrar justicia.

17.13. Finalmente, advierte una de las demandas que la aprobación del artículo 18 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2015 implicó la sustitución parcial de la Constitución debido al reemplazo del eje definitorio “Supremacía de la Constitución”. Según la acusación, ello ocurrió como consecuencia de la aprobación de las normas transitorias relativas al funcionamiento y elección de los miembros del Consejo de Gobierno y de la Gerencia de la

Rama Judicial, sin seguir el trámite propio de las normas estatutarias, especialmente el control previo de constitucionalidad. Conforme a ello la regulación transitoria, a través del mecanismo de la reforma a la Carta, elude el control judicial previsto para asegurar la condición de norma de normas del Texto Superior.

A juicio de la Corte, el cargo no satisface la exigencia de claridad y especificidad en tanto la impugnación no expone razones orientadas a explicar la existencia de una prohibición - fundada en los límites competenciales del Congreso de la República - que le impida a este órgano constitucionalizar determinadas materias. La acusación no puede limitarse a señalar el efecto natural que se sigue de la inclusión en normas constitucionales de materias antes reguladas en normas estatutarias para, a partir de allí, concluir la existencia de un vicio competencial. Si ello fuera suficiente, cualquier elevación constitucional de una norma previamente legislativa, haría posible cuestionar la legitimidad de la reforma. Conforme a ello, no se establece de manera precisa por qué se sustituiría el principio de supremacía constitucional al conferir en una norma transitoria facultades para regular la conformación del Gobierno Judicial.

18. En atención a las consideraciones expuestas, concluye la Corte que no se cumplen los presupuestos para que la Corte adopte un pronunciamiento de fondo respecto de la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

IX. DECISIÓN.

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los artículos 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente. Cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Vicepresidente

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

INTERVENCIONES EN AUDIENCIA PÚBLICA DE FECHA 8 DE SEPTIEMBRE DE 2015

A continuación se presenta una síntesis de las intervenciones realizadas en la audiencia pública llevada a efecto el día 8 de septiembre de 2015 en virtud de lo ordenado en el Auto 335 de 2015 de la Sala Plena de esta Corporación. Las síntesis que se presentan, son el resultado del examen conjunto de la intervención oral y el resumen aportado por algunos de los participantes en dicha audiencia.

En atención a que varias de las intervenciones durante la audiencia coinciden con el contenido de los escritos que fueron presentados ante la Corte en la etapa inicial del proceso y que han sido resumidos en el cuerpo de la sentencia, la Corte ha optado, en algunos de los casos, por presentar en este anexo una breve referencia.

1. Intervención del vocero de los demandantes en el expediente D-10.890: Flavio Eliécer Maya Escobar

El vocero de los demandantes intervino en la audiencia y solicitó a la Corte declarar la inexecutable de los artículos 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015. En su intervención reiteró los argumentos de la demanda.

En primer lugar analizó la dimensión interna y la dimensión externa del principio de autonomía e independencia de la Rama Judicial. Señaló que la primera se afecta por la intervención de otras autoridades judiciales en el gobierno judicial, que deja de ser independiente de ellas; mientras que la segunda se afecta por la participación de otros poderes en las sesiones y en las tareas de nominación de las autoridades de la Rama Judicial. A continuación se ocupó de la disposición que excluye de la competencia para conocer de acciones de tutela a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial advirtiendo que ello afecta los derechos fundamentales, porque niega la competencia del nuevo órgano disciplinario para conocer de tutelas y se deja en ciertos casos, como en los de tutelas contra providencias de altas cortes -en especial de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia- sin el único órgano que en la práctica las conocía. Destacó que el nuevo diseño constitucional de la Rama Judicial desconoce el principio democrático, el de supremacía de la Constitución y el de igualdad.

Manifestó, en síntesis, lo siguiente:

“El exceso en el poder de reforma de la Constitución se hace evidente, así: (i) la ruptura del

modelo de justicia implementado por la Asamblea Constituyente de 1991, implicó la sustitución parcial de los principios democrático, de supremacía y carácter vinculante de la Constitución; (ii) la sustracción de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial del conocimiento de acciones de tutela y de los conflictos de competencia entre jurisdicciones, conlleva la sustitución parcial de los principios fundamentales de dignidad humana y de igualdad de las personas en el acceso efectivo a la administración de justicia ante cualquier juez de la República como lo pregonan el artículo 86 constitucional y de esa manera se volvió a la simple garantía formal, pero no material de los derechos como en el Estado clásico liberal; (iii) facultar al nuevo órgano jurisdiccional disciplinario para disciplinar a “empleados de la Rama Judicial”, subvirtió la igualdad, lo que tiene efectos ineludibles frente a la vigilancia de la conducta oficial otorgada por el Constituyente primario a la Procuraduría General de la Nación y (iv) la puesta en vigencia de las normas estatutarias para la operatividad del nuevo Órgano que reemplazará a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, sustrajo del control previo de constitucionalidad su contenido que es de ese tipo de leyes, sustituyendo así el principio de Supremacía de la Constitución que se concreta en efecto con el control de constitucionalidad que se obvió.”

2. Intervención del vocero de los demandantes en el expediente D-10.907: Jorge Eliécer Gaitán Peña

El vocero de los demandantes intervino en la audiencia y solicitó a la Corte declarar la inexecutable del parágrafo del artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015. En síntesis, reiterando los argumentos de la demanda, su exposición se desarrolló en torno a los siguientes ejes:

2.1. El artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 sustituye la Constitución, pues establece que a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial no le compete conocer las acciones de tutela, no obstante que el artículo 86 de la Carta dispone que los ciudadanos podrán acudir ante cualquier juez para interponer este mecanismo preferente de protección de los derechos fundamentales.

2.2. La norma genera una contradicción en el mismo texto constitucional pues, de un lado, se reconoce que la acción de tutela puede interponerse ante cualquier juez pero, de otro lado, niega a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial la facultad de conocer de la misma.

Ello a pesar de que esta Comisión es un órgano judicial porque (i) pertenece a la Rama Judicial, (ii) se encuentra integrada por Magistrados que deben reunir los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, (iii) es un órgano jurisdiccional que se encuentra en el mismo nivel jerárquico de las demás altas cortes, (iv) emite providencias judiciales y (v) sus Magistrados son aforados.

2.3. Al revisar las motivaciones de la reforma presentada por el Ejecutivo y los debates en el Congreso en el trámite del Acto Legislativo, se puede verificar que la pretensión no consistía en restringir la acción de tutela por lo que la norma acusada desconoce la unidad de materia al no guardar conexidad con los temas de la reforma constitucional. Se suma a lo anterior que ni en la formulación del proyecto de reforma por parte del Gobierno, ni en las ponencias que se pusieron a consideración de los congresistas en los ocho debates, se ofreció razón alguna para justificar esta medida.

2.4. La Constitución, en su Preámbulo y en los artículos 1 y 2, consagra los fines del Estado y, luego de enunciar los derechos fundamentales, instituye a la acción de tutela como el mecanismo para protegerlos. Además en el artículo 229 se consagra el derecho de acceso a la justicia y en el artículo 86 se dispone que los ciudadanos podrán acudir ante cualquier juez para interponer la acción de tutela. El Estado también se ha comprometido en varios instrumentos internacionales a no violar los derechos humanos y a emprender las acciones necesarias para asegurar a cada persona el libre ejercicio de los mismos. El artículo 19 del Acto Legislativo 02 del 2015 omite el deber de protección de los derechos fundamentales al impedir que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial conozca sobre acciones de tutela.

2.5. Los jueces de la República, antes que jueces del conflicto, son jueces constitucionales. En la misma Carta se establece que la acción de tutela prevalecerá sobre cualquier otro tipo de acción de conocimiento de los jueces. En este marco normativo de orden constitucional, la acción de tutela es un mecanismo fundamental y es por ello que la reforma del artículo 19 del Acto Legislativo modifica un eje axial de la Constitución al impedir que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial conozca de las acciones de tutela, afectando también el acceso a la administración de justicia y el principio de no regresión de los derechos fundamentales.

3. Intervención del Presidente del Congreso de la República: Luis Fernando Velasco Chaves

El Presidente del Congreso de la República intervino en la audiencia y presentó, en síntesis, los siguientes argumentos:

3.1. La Constitución se adoptó por parte del pueblo soberano con vocación de permanencia, pero ésta debe ser reformada a lo largo del tiempo para ajustarse a nuevas realidades sociales. Las correcciones a las que debe someterse la norma fundamental deben conducirse a través de los mecanismos establecidos en ella, tal como lo exponían James Madison y Alexander Hamilton, siendo el Congreso de la República el organismo que está legitimado para el ejercicio de la función de constituyente derivado, por encarnar la voz del constituyente primario. Se trata de la función de representación legítima del Congreso para plasmar en la Carta Política el querer del pueblo soberano, mediante su poder de reforma de la Constitución, de acuerdo a lo establecido en el Título XIII de la Carta.

El cambio constitucional a manos del Congreso de la República es digno de defensa y salvaguarda, puesto que es la vía por la cual se evita que la Constitución quede anacrónica e inadaptada; el poder de reforma constitucional se encamina a hacer que la Constitución responda a las realidades sociales imperantes, dentro de los cuales se encuentran, como en el presente caso, la necesidad de hacer ajustes institucionales para el mejor funcionamiento del Estado. Este poder, sin embargo, reconoce límites, debiendo evitar el Congreso la alteración de la naturaleza original de la Constitución.

Los límites al poder de reforma han sido delineados por la jurisprudencia a través de la teoría de la sustitución, desarrollada por la Corte Constitucional, en las sentencias C-551 y 1200 de 2003, C-970 y 971 de 2004 y C-1040 de 2005, entre otras, debiendo indicarse que no se ha incluido dentro de las hipótesis del exceso en el poder de reforma las situaciones de cambio en el diseño de las instituciones. Evidencia de esta situación es que con ocasión de la reforma de la entonces Comisión Nacional de Televisión, la Corte determinó la exequibilidad del cambio institucional.

3.2. En el presente caso tampoco se sustituye la Constitución, sino que la modificación implementada a través del Acto Legislativo 02 de 2015 es ejercicio del poder de reforma del Congreso de la República. En este sentido (i) existe legitimidad en el ejercicio reformativo del Congreso y (ii) no se evidencian los elementos para declarar una sustitución de la

Constitución. Las normas demandadas no sustituyen elementos axiales de la Constitución y, por el contrario, conllevan un mayor desarrollo de las características identificatorias de la misma, brindando mejores y mayores garantías, tal y como ocurre con la optimización del fuero o la implementación de un necesario cambio institucional para mejorar la gestión de la Rama Judicial. Con esta reforma no se sustituyó la identidad de la Constitución de 1991, sino que se le regresó al auténtico equilibrio de los poderes que la identificó en su adopción.

4. Intervención del Ministro del Interior: Juan Fernando Cristo Bustos

El Ministro del Interior intervino en la audiencia y solicitó a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo y, subsidiariamente, declarar exequible las normas demandadas. Para el efecto presentó, en síntesis, los siguientes argumentos:

4.1. La Corte se debe inhibir porque la demanda no cumple con los requisitos exigidos por las disposiciones que regulan el derecho ciudadano de ejercer la acción pública contra actos legislativos. En todo caso, la constitucionalidad de la reforma adoptada en el Acto Legislativo 02 de 2015 tiene diferentes fundamentos.

4.2. El Acto Legislativo busca recuperar la confianza ciudadana en las instituciones y por esa vía volver al “equilibrio de poderes” afectado no solo por las distorsiones derivadas de haber sido aprobada la reelección presidencial inmediata, sino por problemas de legitimidad, que en el caso de la Rama Judicial se derivaron de: (a) deficiencias gerenciales, (b) la poca representatividad de los organismos a los que se les encargó la administración de los recursos del poder judicial y (c) prácticas que fueron interpretadas por la ciudadanía como privilegios indebidos. Se trata de una reforma que fue cuidadosamente diseñada teniendo en consideración el carácter sistémico del mecanismo de pesos y contrapesos de nuestra Constitución.

4.3. Si bien la autonomía de la Rama Judicial del poder público es un eje axial del diseño institucional de la Carta Política, este principio constitucional no solo se ampara con las reglas aprobadas por el Constituyente del 91.

La creación del Consejo Superior de la Judicatura en 1991 significó un avance sustancial en materia de autonomía e independencia judicial, pero su diseño fue exageradamente

“jurídico” y con características corporativistas que terminaron por afectar el modelo de gestión y en algunos casos tornarlo ineficiente. Y es que la administración de los recursos del poder judicial fue otorgada constitucionalmente a los abogados y no a administradores. A su vez, la gerencia judicial había mostrado deficiencias y era necesario recuperar la confianza, a través de más eficiencia, celeridad, facilidad de acceso y mayores garantías de imparcialidad judicial.

4.4. La fórmula adoptada busca preservar la autonomía e independencia judicial para lo cual, después de largos debates en el seno del Congreso de la República, se acogió la idea de que todos los miembros de la Sala de Gobierno, a la que se le atribuyen funciones de definición de políticas en materia de administración de justicia, sean representantes de distintos estamentos de la Rama Judicial.

4.5. Basados en el principio de colaboración que exige la propia Carta a las ramas del poder público, el Acto Legislativo se limitó a prever la posibilidad de que Ministros o directores de departamentos administrativos sean invitados a las deliberaciones en aquellos casos en los que resulte pertinente consultar sus opiniones o sea necesario contar con la decisión y la acción del poder ejecutivo. A nuestro juicio, ni aún con la participación permanente -por ejemplo del Ministro de Justicia- en ese órgano, se vulneraría la independencia de la Rama Judicial.

4.6. El modelo adoptado en la norma demandada satisface y supera los estándares internacionales definidos, entre otras, en las recomendaciones acogidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, conocida como Comisión de Venecia.

4.7. Los accionantes pretenden limitar la capacidad de reforma del Congreso de la República en ejercicio de su poder constituyente derivado, al punto de desconocer la posibilidad de atribuir o excluir competencias a los órganos constitucionales como lo hizo con la función de dirimir conflictos de competencias entre jurisdicciones o de reconocer la atribución para conocer acciones de tutela, o de atribuir potestades disciplinarias sobre los abogados o los empleados de la Rama Judicial.

4.8. La reforma busca que la justicia sea pensada desde la perspectiva de los usuarios y no exclusivamente desde la perspectiva de los operadores judiciales. Por eso en el diseño se

incluyó la presencia de tres miembros permanentes de dedicación exclusiva encargados de la planeación estratégica de la Rama Judicial, con experiencia en diseño, evaluación, o seguimiento de políticas públicas, modelos de gestión o administración pública, así como la Gerencia Judicial con un carácter técnico y ejecutivo.

4.9. La creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial conformada por siete Magistrados, la mayoría de los cuales (cuatro) serán elegidos por el Congreso en Pleno de ternas enviadas por el Consejo de Gobierno Judicial y la minoría (tres) de ternas enviadas por el Presidente de la República, refuerza la garantía institucional a la autonomía y la independencia judicial, ya que el órgano encargado de la función disciplinaria de los funcionarios judiciales estaba integrado en su totalidad por miembros postulados y elegidos por otras ramas del poder público y a partir de la vigencia de las normas demandadas deberá estar integrado en su mayoría por miembros que tienen origen en la Sala de Gobierno, conformado en forma exclusiva por miembros cuyo origen es la Rama Judicial.

4.10. El poder disciplinario de los funcionarios y empleados de la Rama recupera su carácter endógeno, sin desconocer el sistema de frenos y contrapesos entre las distintas ramas, con lo cual riesgos de posible interferencia quedan ahora minimizados.

4.11. No puede aceptarse que discutir y construir fórmulas finales a lo largo del trámite dé lugar a la inconstitucionalidad de la reforma, por la posible infracción de los principios de consecutividad e identidad flexible cuyo respeto se encuentra exigido por la Constitución y la jurisprudencia constitucional. Claro que no. Los ocho debates en el Congreso están diseñados para eso, para pulir cada palabra, para sopesar cada consecuencia y para adoptar la fórmula que resulte del intercambio de argumentos.

5. Intervención del Ministro de Justicia y del Derecho: Yesid Reyes Alvarado

El Ministro de Justicia y del Derecho intervino en la audiencia y solicitó a la Corte la inhibición y, en subsidio, la exequibilidad. Se fundó en los siguientes argumentos:

5.1. La reforma constitucional en lo que tiene que ver con el componente de justicia, busca (i) fortalecer la independencia de la Rama Judicial y (ii) asegurar una administración efectiva de la misma.

El Acto Legislativo 02 de 2015 (i) distingue entre las funciones de gobierno y las de administración de la Rama Judicial. Con esta reforma, el Consejo de Gobierno Judicial quedará encargado del diseño de políticas públicas de justicia y los actos propios de gobierno judicial, mientras la Gerencia se constituye como un órgano técnico con funciones puramente administrativas; (ii) mejora la representatividad del órgano de gobierno, porque con la reforma éste será constituido por los presidentes de las Cortes, un representante de los jueces, magistrados de tribunal y, un representante de los empleados judiciales; y (iii) promueve la capacidad técnica del órgano de gobierno, por cuanto su composición incluye a tres miembros permanentes con formación técnica, en materias como administración pública, políticas públicas y modelos de gestión.

5.2. La redacción general del artículo 18 transitorio, hubiera generado incertidumbre e inseguridad jurídica dado que no quedaría especificado quién ejercería las funciones allí referidas mientras se hace la transición. La regulación de asuntos de rango legal mediante artículos transitorios, es algo que viene siendo aceptado por la tradición constitucional.

5.3. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial tiene dos características que fortalecen su independencia. Primero, cuatro de sus siete magistrados son designados de ternas presentadas por la Rama Judicial, y segundo, tiene competencia sobre empleados de la misma Rama, lo que evita que organismos distintos como el Ministerio Público, se pronuncien sobre faltas disciplinarias de empleados judiciales. Adicionalmente, este órgano no conoce de la acción de tutela, lo que le permite concentrarse en sus funciones disciplinarias específicas, sin que ello implique restricción de acceso a la administración de justicia, en tanto, se mantienen abiertas las demás opciones, legales y constitucionales, para acudir a tal instrumento. Finalmente tampoco conoce de conflictos de jurisdicción, función asignada a la Corte Constitucional, teniendo en cuenta que las directrices que siempre se han utilizado para dirimir conflictos de competencia son las que dicta esa Corporación.

5.4. Los límites del poder de reforma constitucional se encuentran exclusivamente en la prohibición de sustituir la Constitución de 1991, en alguno de sus elementos esenciales o definitorios. La reforma no sustituye el principio de separación de poderes y, por el contrario lo mantiene, al tiempo que permite la colaboración entre las ramas del poder público. Esta situación no es nueva dado que actualmente en la Comisión Interinstitucional de la Rama

Judicial está prevista la intervención y participación del Ministerio de Justicia en ciertos temas.

Tampoco sustituye la independencia interna y externa de la Rama Judicial en tanto sigue administrándose a sí misma, de manera más eficiente y efectiva. Se mantiene la independencia interna, que en temas judiciales es absoluta y, la independencia externa, que es relativa en temas administrativos, previendo la colaboración armónica con respeto de la autonomía.

El Acto Legislativo no sustituye el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva en tanto únicamente cambia las reglas de competencia. A la misma conclusión se arriba respecto de la igualdad en la medida que la diferenciación entre empleados judiciales y demás servidores públicos para garantizar la independencia de los primeros, justifica que se asigne exclusivamente la investigación disciplinaria a la nueva Comisión.

Finalmente la reforma no sustituye la supremacía de la Constitución, en tanto el Congreso puede crear normas de transición y referirse a normas legales y constitucionales. Sobre la base de lo anterior, se concluye que el órgano legislativo no incurrió en un vicio de competencia por sustitución de la Carta.

5.5. La aceptación de las pretensiones de los demandantes, implicaría arribar a conclusiones inadmisibles, a saber: (i) que el núcleo esencial y definitorio de la Constitución no permite variar el diseño del órgano de gobierno de la Rama Judicial; (ii) que ese mismo núcleo exige que esta Rama sea gobernada por un órgano colegiado de magistrados, con periodos fijos, independientes de las otras Cortes y de los demás niveles de la jurisdicción y, que no permite asignar funciones de gobierno y administración a órganos de otras características; (iii) que constituye una sustitución de la Constitución permitir a los representantes del Gobierno Nacional participar con voz y sin voto en reuniones de órganos de gobierno judicial, en asuntos que requieren de colaboración armónica entre las ramas del poder público; (iv) que bajo ninguna circunstancia puede una reforma constitucional variar la competencia para que una autoridad judicial pueda conocer de la acción de tutela; y (v) que la atribución de competencia a los órganos disciplinarios sobre los empleados de la Rama Judicial afecta la identidad de la Constitución.

El Procurador General de la Nación intervino en la audiencia y solicitó a la Corte declararse

inhibida para conocer de fondo la demanda bajo estudio.

6.1. La Corte no tiene competencia para revisar la constitucionalidad de reformas a la Constitución por el posible desbordamiento de las facultades del Congreso. Este aserto se funda (i) en la interpretación literal y sistemática de la Carta; (ii) en la existencia de límites formales, no materiales, al poder de reforma; (iii) en la inexistencia de un parámetro objetivo y externo al juez para identificar los ejes axiales de la Constitución; y (iv) en el hecho de que el parámetro de juzgamiento en la teoría de la sustitución de la Constitución, se construye caso a caso, pues la Corte no se limita a aplicarlo, sino que lo crea. Igualmente (v) este tipo de control de competencia afecta el principio democrático del Estado, porque deja la definición de validez de una norma aprobada por el órgano de representación popular en una mayoría episódica de jueces. Agrega que el ejercicio de esta controvertible competencia de la Corte Constitucional implica, en realidad, la sustitución de la Constitución. Advierte que el control sobre vicios de competencia es un verdadero control de fondo o material, pues en su ejercicio han sido empleadas herramientas como la integración normativa y la modulación de las sentencias.

6.2. En cuanto a las preguntas planteadas por este Tribunal, señala que el impacto de las normas demandadas es muy difícil de medir, porque para ello es necesario considerar su eventual desarrollo normativo. A la reforma, que inicialmente buscaba eliminar la reelección, se agregaron contenidos ajenos a esta materia, respecto de la justicia, la política y el juzgamiento de personas. Si bien las reformas introducidas a la Constitución son estructurales, se trata de reformas orgánicas. En este contexto, considera que el mero cambio de un órgano por otro no implica la sustitución de la Constitución, porque de no ser así, cualquier cambio de la parte orgánica la supondría, eliminando así el poder de reforma. Al examinar las normas demandadas a partir de los principios de autonomía judicial, de supremacía de la Constitución y de igualdad, se constata que no ha ocurrido la sustitución de la Constitución.

7. Intervención del Vicefiscal General de la Nación: Jorge Fernando Perdomo Torres

El Vicefiscal General de la Nación presentó, de una parte, los argumentos por los cuales la Corte debería declararse inhibida y, de otra, las razones que demostrarían la inexequibilidad.

7.1. En principio, la Corte debería declararse inhibida para pronunciarse sobre las demandas presentadas por ineptitud sustantiva de las mismas. En efecto, los cargos no generan una duda suficiente de constitucionalidad para que la Corte entre a estudiar la materia. Ninguna de las demandas se ciñe a los requisitos de certeza, pertenencia, suficiencia y claridad en la formulación de los cargos de constitucionalidad. Así las cosas, las demandas no logran demostrar cómo la reforma sustituye la Constitución ya que se limita a enunciar una serie de reproches que no se traducen en cargos claros que demuestren cuáles son los rasgos esenciales de la Carta que han sido presuntamente sustituidos.

7.2. Sin perjuicio de lo anterior y únicamente en caso de que la Corte decida analizar de fondo las demandas, se debe declarar la inexecutable de las normas acusadas, pero no por las razones expuestas por los demandantes. Por ello, la Fiscalía General de la Nación presentó una demanda contra la totalidad del Acto Legislativo 02 de 2015, en la medida que las normas reformadas, modificaron la estructura de la Rama Judicial y son inconstitucionales por razones de forma y porque sustituyen la Constitución.

7.3. Los artículos 14 al 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 que regularon lo atinente al sistema de gobierno y de disciplina judicial y que crearon nuevos organismos, deben ser expulsados del ordenamiento jurídico por las siguientes razones:

7.3.1. El Congreso desconoció el principio de unidad de materia al modificar el sistema de gobierno y de disciplina judicial. En efecto, la reforma constitucional tenía como objetivo el equilibrio de poderes y sin embargo, no puede explicarse en qué sentido la modificación de la estructura interna de la Rama Judicial y el cambio del modelo disciplinario promueve el mencionado equilibrio entre los poderes estatales. Tampoco se puede explicar en qué sentido la modificación de la estructura interna de la Rama Judicial o la producción de un cambio en los controles disciplinarios de los funcionarios de la misma, tenga como resultado un nuevo balance o reequilibrio entre los poderes estatales.

7.3.2. En el trámite del artículo 18 transitorio y del párrafo 1º transitorio del artículo 19 del Acto Legislativo, el Congreso violó dos principios rectores del procedimiento legislativo: el de consecutividad y el de identidad flexible. Mediante estos artículos, se reguló el funcionamiento provisional de los nuevos órganos y se prorrogó el período de los magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para facilitar la

transición al nuevo modelo de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. En la práctica esta reforma no fue objeto de los ocho debates que demanda la ley para producir cambios constitucionales. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el Congreso no puede alterar en segunda vuelta la esencia de lo aprobado en el primer debate como sucedió en esta reforma. En este caso el Congreso introdujo en la Constitución regulaciones radicalmente diferentes a las que fueron normativamente estructuradas en la primera ronda de debates. En primer lugar, en el párrafo 1º transitorio del artículo 19, a último momento se introdujo un beneficio personalísimo que no había sido objeto de discusión a lo largo del trámite, consistente en la extensión del periodo de los actuales magistrados de la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura pese a que algunos de sus integrantes estaban próximos a finalizar su periodo. Modificaciones como la expuesta, ameritaban un debate en todo el trámite y no solo en las instancias finales del mismo.

En segundo lugar, se desconocieron los principios de consecutividad e identidad flexible con la aprobación del artículo 18 transitorio del Acto Legislativo a través del cual se reguló transitoriamente el funcionamiento de los órganos de disciplina judicial ya que su estructura se alteró entre el primer debate -en el que se aprobaron parámetros más generales para facilitar al tránsito al nuevo modelo-, y el segundo debate -en el que el Congreso aprobó una reglamentación extensa, detallada y específica sobre el método, periodos de elección y conformación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial-.

Acorde con lo anterior, la Corte debería declarar la inconstitucionalidad derivada de todas las normas que se desprenden de los artículos 14 a 19 del Acto Legislativo para que se preserven los requisitos de coherencia interna y racionalidad del sistema normativo.

7.3.3. El párrafo transitorio del artículo 19 dejó un vacío temporal sobre la entidad competente para conocer los procesos disciplinarios de los funcionarios de la Rama Judicial. El Congreso no tuvo en cuenta que estos funcionarios tenían un régimen disciplinario de naturaleza distinta, que los sujetaba al control disciplinario de la Procuraduría General de la Nación. Dicha omisión legislativa representa una sustitución de la Constitución respecto del debido proceso y de los principios que inspiran y orientan la función pública.

7.3.4. Además de los vicios de forma expuestos, debe decirse que el Congreso desbordó sus competencias constitucionales porque el Acto Legislativo 02 de 2015 supuso una sustitución

de la Constitución de otros artículos constitucionales, tal y como se señaló en la demanda que fue presentada por el Fiscal General de la Nación ante la Corte Constitucional.

8. Intervención del Presidente de la Corte Suprema de Justicia: José Leonidas Bustos Martínez

El Presidente de la Corte Suprema de Justicia solicitó a la Corte como pretensión principal la inhibición por la ausencia de los mínimos argumentales necesarios para un pronunciamiento de fondo. Subsidiariamente, solicitó que las normas demandadas se declararan inconstitucionales, acogiendo los argumentos de los demandantes.

La solicitud de inhibición se apoya en la jurisprudencia constitucional relacionada con las exigencias del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991. La demanda es inepta por (i) confundir el juicio de sustitución con los juicios material y de intangibilidad, (ii) omitir señalar tanto la forma como la magnitud de la supuesta sustitución alegada, (iii) no construir el silogismo necesario para el juicio de sustitución, pues no elaboraron adecuadamente ni la premisa mayor del juicio ni la premisa de síntesis del mismo, (iv) no brindar elementos argumentales mínimos para realizar el test de eficacia y (v) no incluyó el estudio de competencia de la Corte Constitucional.

9. Intervención del Presidente del Consejo de Estado: Luis Rafael Vergara Quintero

9.1. Ratifica la posición que ese Tribunal hizo pública en el trámite de la reforma a la Constitución, según aparece consignado en el documento oficial que se entregó al Congreso. En este documento se advierte que la reforma constitucional no aborda los problemas estructurales de la administración de justicia y, en los temas que sí toca, la reforma es timorata y discriminatoria, porque se queda corta y no dota de herramientas suficientes al Tribunal o a la Comisión de Aforados y porque mantiene este esquema para algunos y lo elimina para otros.

9.2. Existen algunas observaciones respecto del trámite de la reforma constitucional, como son las relativas a la unidad de materia, a la consecutividad y a la sustitución de la Constitución. En cuanto atañe a esto último, destaca (i) la limitación de la acción de tutela consistente en impedir su conocimiento por la Comisión de Disciplina Judicial, (ii) la grave afectación del debido proceso, al no hacer posible aportar y practicar pruebas después de

que la Comisión de Aforados haya presentado su acusación, (iii) la violación del principio de separación de poderes, con la creación de dicha Comisión, cuya naturaleza jurídica no es clara y (iv) el rompimiento del balance entre las altas cortes.

10. Intervención del Ex-delegatario de la Asamblea Nacional Constituyente: Hernando Yepes Arcila

El Dr. Hernando Yepes Arcila solicitó a la Corte la inexecutable de las normas acusadas, basado en los siguientes argumentos:

10.1. El asunto que se debate en esta ocasión es más complejo que la sola aplicación del juicio de sustitución desarrollado en la jurisprudencia constitucional y debe partir de la comprensión de los límites a que está sometido el “poder de reforma”. En la sentencia C-551 de 2003 la Corte exploró por primera vez la esencia y alcance del “poder de reforma”, para reconocer que se trata de un poder constituido, sometido al imperio de la Constitución y solo es válido en la medida en que se circunscriba al marco de competencia que está delimitado para reformar la Constitución. Porque la “afectación” del régimen constitucional solo está reservada para el poder constituyente soberano. En dicha sentencia se desarrolló el concepto de “competencia” entendido como el componente del procedimiento de creación del acto jurídico de que se trate, cuya ausencia puede ser evaluada como un déficit de su regularidad formal o procedimental. Así, un acto de reforma que extralimite las competencias, es un acto inválido y, a la luz del artículo 241 de la Carta, debe ser declarado inexecutable. La extralimitación típica se presenta cuando la reforma sustituye la Constitución, ya sea porque dispone el cambio total de la normatividad fundamental, o bien porque introduce una alteración sustancial de uno de los rasgos que la identifican.

10.3. Sin embargo, el poder de reforma habría podido ser entendido de manera diferente, si la Corte hubiera asumido el concepto de competencia en otro de los sentidos actuales del término, es decir desde la perspectiva de las fuentes del Derecho. Según esta visión, tanto son competentes los órganos, como lo son las fuentes en sí mismas, por lo que la competencia puede considerarse como un atributo de ciertas formas jurídicas. Si se toma este presupuesto como base, resulta que el Título XIII de la Constitución asignó, de manera desigual, la facultad de reforma en los tres actos, a saber, el Acto Legislativo, el Acto

Refrendatario y el Acto Reformatorio proveniente de una Asamblea Constituyente. Estas facultad es operada por diferentes agentes específicos y característicos: (i) los poderes políticamente activos, es decir el Gobierno y el Congreso en el llamado Acto Legislativo, (ii) el Electorado como colectivo de ciudadanos que ejercen tal poder a través de decisiones que se le someten, ya configuradas en cuanto al contenido de las normas, para adoptar mediante ese medio, y, (iii) el pueblo, es decir, el mismo electorado en ejercicio parcial o total de la soberanía, hipótesis ésta de la reforma que se cumple por la Asamblea Nacional Constituyente en algunos casos. De este modo, la Constitución de 1991 quiso diversificar el alcance e intensidad del “poder de reforma” como un conjunto de formas diversificadas, cada una de las cuales importa una configuración específica e identificable de la competencia para innovar la Constitución vigente. Cada una de esas formas está vinculada a un fenómeno político-institucional individualizado en medida dispar y característica, según la relación de mayor o menor proximidad con el poder soberano. La competencia de diferente intensidad es despliegue y desarrollo del principio democrático. Así las cosas, al Acto Legislativo se le atribuye un poder de menor intensidad por estar más lejos el representante del representado, de otra parte, el Acto Referendario, tiene una capacidad reformadora mayor, mientras que la Asamblea, cuando se reviste de la plenitud de la soberanía hará posible identificarla con el soberano, transformándose el poder de reforma en poder constituyente, sin restricciones.

10.4. El concepto de “competencia de la forma” en el marco del principio democrático permite evaluar la validez de una enmienda según el margen de competencia de que está específicamente revestida cada una de aquéllas y evita especulaciones como las que se derivan del artificioso concepto de sustitución. El poder de reforma es, en realidad, un procedimiento regulado y específico que tiene la idoneidad jurídica de generar normas constitucionales nuevas.

El concepto de sustitución es por el contrario difícil de precisar y por ello es altamente problemático y la misma Corte reconoce que es inacabado e incompleto. Estas características del concepto de sustitución generan sospecha en el ciudadano de que en realidad este juicio esconde decisiones estrictamente políticas. No obstante este concepto creado por la Corte supone tres logros político-constitucionales, tales como el haber rescatado el señorío constituyente sobre la Constitución, librando a la Constitución del riesgo de cautiverio de los poderes constituidos, reivindicando la esencia de los textos

normativos superiores y otorgando cierta rigidez a la Constitución para no desnaturalizarla. Sin embargo, el intento de la jurisprudencia de precisar la noción de sustitución, como límite competencial infranqueable por el “poder de reforma”, demuestra la pérdida de esa eficacia restrictiva del abuso de este último por parte de los poderes políticamente activos. Considerando las precariedades de dicho concepto, la Corte ha tenido que desarrollar la idea de los límites externos de la sustitución, especialmente a partir de la Sentencia C-971 de 2004, tratando de establecer la relación entre “reforma” y “sustitución” como figuras fronterizas. El resultado de estos esfuerzos es que el concepto de “sustitución” ha venido reduciendo su ámbito en beneficio de la expansión del de “reforma”, de modo que en la actualidad se ha debilitado la capacidad de contener un poder reformador abusivo. En síntesis, el concepto de sustitución se contrapone al propósito que inspiró su surgimiento en la jurisprudencia por lo que sería conveniente que la Corte reformulara su interpretación del poder de reforma.

10.5. De la misma manera, el concepto de “intangibilidad” de la Constitución que la Corporación ha utilizado, es equivocado cuando se establece que la Constitución no es intangible, aludiendo a la integridad de su entramado, pues si bien cierto que en el ordenamiento no puede haber cláusulas pétreas, no lo es que todas las normas, sin excepción, sean “reformables”. La inexistencia de cláusulas pétreas no es igual a “no intangibilidad”.

10.6. La “identidad” y la “unidad” de la Constitución como un todo se concretan y materializan en la identidad y unidad de cada concepto, institución, principio o valor albergados en el entramado textual, cada uno de los cuales posee plena realidad constitucional en sí mismo, aisladamente considerado. La unidad e identidad de la Constitución se reflejan y realizan en cada componente singular. De manera que, respecto a una Constitución de construcción y configuración pluralistas, el límite de la operatividad del “poder de reforma”, en cuanto le está vedado trascender a la “sustitución” en cualquiera de las dos versiones que ha enseñado la Corte Constitucional, está dado por la obligación que pesa sobre aquél en todo momento, de preservar esos valores donde realmente radican, a saber, en la fisonomía y vigencia de cada institución concreta.

10.7. Aclarado lo anterior, los artículos 14 a 19 del Acto Legislativo No. 02 de 2015, deben ser declarados inexecutable, considerando que el modelo de sistema de gobierno de la

Rama Judicial plasmado por aquéllas no es más sustitutivo de un rasgo esencial de la Constitución, contemplada in íntegrum, de lo que lo sería el cambio de configuración del principio de separación de poderes que supusiera el reemplazo del sistema presidencial por un sistema parlamentario, hipótesis de referencia que ya la Corte analizó en unos de sus obiter dicta.

Si se acepta que la unidad e identidad de la Constitución se manifiestan en la persistencia de los rasgos esenciales de cada fenómeno constitucional en concreto, y que el respeto de éstos constituye el límite al “poder de reforma” distribuido de manera desigual entre sus tres manifestaciones, es dable comparar el nuevo diseño de las instituciones con el antiguo, y deducir de esa operación que las figuras constitucionales concernidas en la reforma exceden la competencia del Acto Legislativo para innovar las regulaciones correspondientes en el modo como lo hizo el que es materia de estudio por la Corte.

10.8. Así, la Constitución de 1991 introdujo en el Derecho colombiano la figura del órgano constitucional autónomo como soporte técnico-jurídico de las funciones del Estado distintas de las tres que se manifiestan en las Ramas del Poder. Las características del sistema delineado en el Capítulo 7 del Título VIII podrían resumirse así: (i) el sistema se centra en la operación de un órgano constitucional autónomo; (ii) el órgano es de composición homogénea y sus miembros ejercen sus funciones bajo su propio impulso y responsabilidad y les es ajena toda connotación como representantes de sus electores o como mandatarios; (iii) la función se caracteriza como de “administración de la jurisdicción” lo que significa que sus funciones son jurídicas lo que equivale a reconocer que se mueve dentro del principio de legalidad; (iv) la organización así conformada se afilia al tipo llamado de “gobierno judicial” nítidamente distinto del de “autogobierno” y del de “heterogobierno” a través del Consejo Superior de la Judicatura.

10.9. Los rasgos del nuevo sistema revelan un perfil contrastante. En primer lugar (i) el sistema distribuye las funciones del órgano de gobierno en dos órganos nominados (el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial) cuya función se identifica en el nuevo artículo 254 de la C.P. a un mismo tiempo como gubernativa y administrativa. Por primera vez en el lenguaje jurídico nacional se impuso expresamente la primera de esas caracterizaciones a la tarea del órgano. En la institución colegiada se diferencian dos complejos funcionales asimétricos: el Consejo considerado en la totalidad de sus nueve

miembros y un órgano, innominado pero titular de funciones propias y privativas, el compuesto por los tres “miembros permanentes de dedicación exclusiva” a quienes competen “la planeación estratégica de la Rama Judicial” y la “proposición de políticas públicas de la Rama Judicial”. Nótese que esta última función, la de formular políticas, imprime al complejo una individualización como órgano político, es decir, que se mueve, no en la sujeción al principio de legalidad sino en un ámbito de creación libre dentro – innecesario es decirlo – del marco constitucional, que es, en rigor, lo que identifica la función política en cuanto tal. Por su parte, a la Gerencia se le acotan también funciones de gobierno y de administración, es decir, homólogas de las que corresponden al cuerpo colegiado. Adicionalmente, este tercer órgano forma parte del Consejo en paridad con los demás individuos integrantes.

En segundo lugar (ii) el nuevo órgano plural carece de autonomía, dada la visible intención de sujetarlo a impulsos provenientes de otros órganos, a saber, las Cortes judiciales y los conjuntos conformados por los Magistrados de Tribunales y por los Jueces, uno de ellos, y por los empleados de la Rama Judicial, el otro. Además (iii) su conformación es heterogénea y su integración responde a dinámicas representativas en la mayor parte de sus componentes. Este rasgo no sólo es contrario al del Consejo Superior de la Judicatura, cuya esencia es la de constituir una reunión de pares completamente independientes de las fuentes de su designación sino que, por añadidura, comporta la afectación de la autonomía del órgano como atributo constitucional de éste.

En cuarto lugar, (iv) la función que caracteriza al órgano lo ubica en la categoría de los que se proponen la “dirección de la política judicial” y no meramente de “administración del aparato de la jurisdicción”, combinando la fisonomía de órgano de gobierno con la de órgano de autogobierno. En el nuevo modelo se incluye entonces una función de la que en el sistema original estaba privada, la de ser fuente de orientaciones generales al conjunto del aparato jurisdiccional, lo cual implica una tarea constitutivamente política. Esta nueva dinámica apareja pura y simplemente la adquisición de un rol político.

10.10. La reforma importa pues, respecto a la función de administración de la Rama Judicial, la adopción de un sistema totalmente nuevo, cada uno de cuyos rasgos desvirtúa o niega la configuración de su correlato en la Constitución de 1991. Desde el punto de vista orgánico no hay duda de que, aplicado a este subsistema constitucional relativo a la función

específica de administrar la Rama Judicial el concepto que la Corte Constitucional ha perfilado bajo el nombre de “sustitución” con relación a la Constitución como un todo, deja ver que la mudanza constitucional que se examina excede los límites competenciales del Acto Legislativo.

10.11. Por otra parte, se modifica el sistema de reclutamiento de la magistratura en su más alto nivel, tanto respecto a la jurisdicción ordinaria como a la contencioso-administrativa. El procedimiento acogido en 1991 descarga la designación de magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado en un procedimiento compuesto que separa la selección, distinguiéndola de la determinación y escogencia final de quien deba ocupar una vacante, que corresponde a la Corporación Judicial respectiva. El nuevo sistema, en contraste, si bien conserva la facultad de elegir a la Corporación Judicial en cuyo seno debe ser provista una vacante, entrega al cuerpo gubernativo de composición heteróclita, la selección – y con ella la definición del perfil funcional del elegible,- al tiempo que limita el arbitrio del mismo a los resultados de un concurso. De un lado, se deja de asumir el cargo de Magistrado de las Altas Cortes como el asiento de un saber prudencial, por lo mismo de imposible sujeción a métodos cuantitativos de supuesta apreciación de supuestos méritos, y lo convierte en expresión de una profesión u oficio para cuyo desempeño basta la demostración de unas simples destrezas técnicas observables a través del método de evaluación por puntajes. De otro lado, esta misma etapa de proceso total, la que se concreta en la selección de elegibles, se asigna como función al cuerpo de variada composición en el que concurren representantes de unos colectivos, las cabezas de los órganos que harán finalmente la elección y cuatro miembros permanentes que, si bien elegidos por los dos tipos de integrantes mencionados, pueden carecer totalmente de relación con los saberes propios del Magistrado, como efecto natural de que ellos no requieran pertenecer a las profesiones forenses. Los juristas en quienes se descargan las más altas responsabilidades del sistema judicial, serán entonces seleccionados por un cuerpo cuya heterogénea integración incluye individuos ciertamente habilitados para las tareas administrativas pero que carecen de conocimientos en las disciplinas jurídicas que cultivan aquéllos y que por lo mismo están privados de toda aptitud para evaluar.

11. Intervención del Exministro de Justicia y de la Presidencia de la República: Néstor Humberto Martínez Neira

El Dr. Néstor Humberto Martínez intervino en la audiencia destacando la importancia de la reforma.

11.1. El gobierno judicial establecido en Colombia por la Constitución de 1991 fue más garante de la autonomía que muchos modelos europeos, de donde proviene el concepto del organismo autónomo de administración judicial. Así, la intervención del ejecutivo en la nominación de los miembros del Consejo, típico de un modelo francés, no es compatible con una constitución moderna. Tampoco lo es el modelo español que evidenció la caída del órgano de gobierno judicial en las garras de la corrupción y de las dinámicas partidistas, mientras que en Italia, la participación de una supuesta “sociedad civil”, anónima y que no le responde a nadie, introduce un modelo que carece por completo de legitimidad democrática.

11.2. La Constitución de 1991, por otro lado, es muestra de un ejercicio mucho más compatible con un concepto de autonomía que permitía a los propios miembros de la Rama Judicial la postulación y evitaba el influjo de las otras ramas del poder en el manejo de la judicatura. Sin embargo, la concepción inicial de la Constitución adoleció de un defecto que conllevó solo una autonomía precaria, pues el diseño institucional no previó el deslindamiento entre las funciones de formulación de políticas públicas jurisdiccionales, de las funciones de administración propiamente dichas de la Rama Judicial. Esto generó como efectos (i) un bajo nivel de ejecución, (ii) un complicado y casi estático esquema de política judicial, muy difícil de reformar debido al gobierno colegiado, (iii) una forma de nominación de la Sala Administrativa que degeneró en una verdadera guerra por el poder y alejó a los miembros de la función de representación de los intereses de la Rama Judicial para favorecer los de otros organismos del Estado y (iv) el abandono de la idea de autonomía de la Rama Judicial.

11.3. Atendiendo estos efectos perversos, surge la reforma analizada que busca la emancipación de la Rama Judicial de los intereses políticos y, con ello, aleja la posibilidad de que el juez se convierta en un opresor al servicio de intereses políticos. La principal característica de la reforma que permite mejorar el esquema institucional del gobierno judicial consiste en que el órgano encargado de la formulación de políticas públicas sectoriales de la justicia, esté aislado de la gerencia de la Rama Judicial –órgano de administración-, buscando seguir el modelo del Banco de la República, en el que hay un

órgano de formulación de políticas, y otro de gestión, este último que libera al primero de ocupaciones de trámite que lo distraerían de su labor fundamental. En la integración del órgano de gobierno están (i) las Altas Cortes, lo que permite enlazar la gestión de los jueces con la formulación de políticas, (ii) tres miembros permanentes con los que se asegura la continuidad en la gestión y (iii) los representantes de empleados y funcionarios, que garantizan la participación de los operadores en el funcionamiento del órgano, allanando el camino al concepto de autogobierno judicial.

Resultó muy importante haber corregido la concepción inicial del proyecto durante su trámite en el Congreso, que obligaba a la participación de los Ministros y Directores de Departamento Administrativo en el Consejo de Gobierno Judicial, para pasar a una participación facultativa y sometiéndola a las condiciones determinadas en la regulación estatutaria. Se puede decir entonces que lo que hace la reforma es garantizar la autonomía judicial y cerrar la intromisión del ejecutivo en la designación y elección de miembros del órgano, ahondando la idea autonómica que inspira la Constitución de 1991.

12. Intervención de Dejusticia: Rodrigo Uprimmy Yepes

El Dr. Rodrigo Uprimmy Yepes intervino en la audiencia y afirmó que el Acto Legislativo 02 de 2015 no sustituye la Constitución, porque no anula ni compromete el principio de independencia judicial contenido en la Carta.

12.1. Aspectos metodológicos.

En primer lugar, debe hacerse una distinción entre el juicio político de inconveniencia en una reforma constitucional y el juicio jurídico de sustitución. La derrota política en el debate de una reforma constitucional no puede llevar a pensar que esa reforma sustituye la constitución. Son dos juicios distintos. Lo que está ocurriendo es que se está transformado la resistencia política a una reforma constitucional en un argumento de juicio de sustitución, tratándose de petrificar las regulaciones constitucionales existentes y volviéndolas componentes de un principio. Por ejemplo, la supresión de la función de conocer tutelas al órgano que reemplaza la Sala Administrativa y a la Dirección Ejecutiva del Consejo Superior de la Judicatura. A partir del hecho que le quiten a un órgano judicial la facultad de conocer tutelas, no se puede afirmar que se sustituyó el pilar de la protección judicial de los derechos, porque es simplemente petrificar la expresión del pilar y no el pilar, que es lo

que establece en el juicio de sustitución.

En segundo lugar, la Corte Constitucional debe ser prudente en el juicio de sustitución, por tres razones. En primer lugar (i) no hay claridad respecto del parámetro normativo. En este evento debe construirse jurisprudencialmente el pilar, y ahí es donde están los riesgos de un arbitrio judicial excesivo. En segundo lugar (ii) la reforma constitucional tiene legitimidad democrática reforzada. La Corte debe ser respetuosa del proceso democrático reforzado que surtió la reforma en el Congreso (ocho debates con mayorías reforzadas). En tercer lugar (iii) los riesgos de cierre democrático. Si la Corte anula las reformas constitucionales por violar pilares de la Constitución, la pregunta que surgiría es: ¿Dónde queda el debate democrático para adaptar la Constitución a nuevas realidades históricas?

12.2. Relación entre las reformas judiciales contenidas en el Acto Legislativo y los objetivos generales del mismo.

El Acto Legislativo 02 de 2015 no sustituye la Constitución porque no anula ni compromete el principio de independencia judicial contenido en la Carta[27]. La reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional surgió como un nuevo intento para calibrar el sistema de frenos y contrapesos y atemperar el poder presidencial. Además, realizó un reajuste constitucional al diseño de algunas instituciones públicas[28]. El artículo 19 del Acto Legislativo demandado toca directamente el sistema mencionado, en tanto disminuye la intervención del Presidente en la elección de los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina, a diferencia del esquema anterior.

Por otro lado, la reforma establece que una ley estatutaria determinará los temas en los cuales los ministros de despacho participarán en las reuniones del Consejo de Gobierno Judicial. La participación de dichos funcionarios en el órgano de gobierno de la Rama Judicial no constituye un incremento irrazonable del poder presidencial. En adición a ello el autogobierno de la mencionada rama no debe ser absoluto, pues debe responder a los intereses de los usuarios de la justicia y de la sociedad en general.

La combinación de temas que realiza el Acto Legislativo no supone una violación al principio de unidad de materia, porque como lo ha sostenido la Corte Constitucional (C-1057 de 2005), una reforma constitucional puede incluir modificaciones a varios artículos constitucionales no necesariamente relacionados temáticamente entre sí.

12.3. Análisis del componente judicial del Acto Legislativo 02 de 2015 a la luz del juicio de sustitución.

El Congreso tiene una competencia limitada cuando se trata de expedir actos legislativos, en contraste con el alcance más amplio que tiene una reforma constitucional vía asamblea constituyente. Los límites competenciales del Congreso en el ámbito de reforma constitucional son una manera de defender la voluntad popular contra su propio desbordamiento y contra su propia eliminación. A su vez el control constitucional de los actos legislativos debe ser bastante acotado y exigente de manera que la Corte Constitucional debe circunscribir el análisis de los cargos a los argumentos expresados por los demandantes.

Aunque existen problemas de técnica en las demandas, a partir de una interpretación de las mismas, que es lo que debe hacer la Corte por tratarse de una acción ciudadana, es posible concluir que el pilar invocado por los demandantes es la centralidad de la independencia judicial. Sin embargo las demandas no satisfacen el juicio de sustitución, pues no explican por qué la independencia judicial es un eje definitorio de la Carta y cuál es la identidad fundamental de dicho concepto..

La independencia judicial es un principio que identifica la Constitución, pues constituye una garantía central de un Estado de derecho democrático que respeta la separación de poderes y que promueve la vigencia de un orden justo (C.P. Art. 1 y 2). Por ello, cualquier reforma tendiente a anular dicho principio constituiría una sustitución de la Constitución. Este principio tiene distintas dimensiones con grados de protección diferenciada, a saber: la imparcialidad de los jueces al decidir los casos concretos, la interpretación del derecho por parte de ellos (autonomía funcional, CP. Arts. 228 y 230), y el gobierno y la gerencia de la Rama Judicial (independencia orgánica).

La regulación del diseño institucional de la independencia orgánica de la Rama Judicial varía entre los Estados democráticos, por tanto, el cambio de modelo no compromete, per se, el principio de independencia judicial orgánica. En otros términos, la participación de la Rama Ejecutiva en el gobierno judicial, no compromete, por sí mismo, el principio anotado.

Existen casos en los que podría ser razonable limitar la independencia judicial orgánica, por ejemplo, cuando este principio entra en tensión con otros principios como la transparencia,

la rendición de cuentas, la necesidad de tener una mejor justicia, la articulación entre distintas políticas públicas, etc. Los debates en torno al diseño constitucional encaminados a armonizar o balancear los principios de la Constitución no deben convertirse en juicios de sustitución de la misma.

En conclusión, los cambios contenidos en el Acto Legislativo 02 de 2015, que modificaron el esquema de gobierno y gerencia judicial, no constituyen una sustitución de la Constitución. Primero, porque el cambio no implica una modificación sustancial al modelo constitucional inicialmente adoptado. Y segundo, porque aun si la reforma cambiara de modelo, eso en sí mismo no significaría eliminar o comprometer el principio de independencia judicial, ya que un Estado democrático admite varios modelos de diseño institucional de la independencia orgánica de la Rama Judicial.

12.4. Improcedencia de medidas cautelares en los procesos de constitucionalidad.

La suspensión provisional no es procedente en los procesos de constitucionalidad que se surten ante la Corte Constitucional, por las mismas razones que expuso esta Corporación en la sentencia C-179 de 1994, a saber: (i) los fallos que dicta la Corte, en ejercicio del control jurisdiccional, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, luego cualquier decisión que toma la Corte en sede de control de constitucionalidad es definitiva y una medida provisional por definición no lo es; y (ii) el artículo 241 de la Constitución, no le confiere al Tribunal la competencia expresa para dictar medidas cautelares en el proceso de control abstracto de constitucionalidad. Así, no existe norma que habilite la declaratoria de suspensión provisional de un acto legislativo.

13. Intervención de la Senadora del Partido Alianza Verde: Claudia López Hernández

La Senadora de la República Claudia López Hernández intervino en la audiencia y solicitó a la Corte declararse inhibida para conocer de fondo los cargos por sustitución de la Constitución y de manera subsidiaria, en caso de acceder al estudio de fondo, declarar la exequibilidad de los artículos demandados pues ninguno de ellos desconoce pilares esenciales de la Carta.

13.1. La iniciativa de reforma propuesta no fue caprichosa, pues surge de una serie de elementos fácticos que la justifican. De esta forma, con el fin de combatir las

inconveniencias, inoperancias y posible corrupción al interior del Consejo Superior de la Judicatura, el Acto Legislativo demandado propone un nuevo modelo de gestión que busca superar la falta de colaboración armónica entre las ramas del poder público, la falta de eficacia administrativa y de gobierno de la rama y la falta de mecanismos de rendición de cuentas.

13.2. No existe ningún principio constitucional que prohíba la reforma de una rama del poder público, lo que no las hace intocables y podrán ser objeto de reforma. De esta manera, cualquier análisis de reforma está permitido dentro de los poderes de reforma del Congreso, más aún cuando existen mecanismos diferentes a la asamblea constituyente.

13.3. Las normas demandadas no desbordan la competencia del Congreso de la República pues guardan armonía con los pilares constitucionales de independencia judicial, colaboración armónica de poderes, el deber de respetar, garantizar y proteger los derechos fundamentales y la transparencia en el ejercicio de la función pública, lo que desestima una posible sustitución de la Carta Política.

13.4. Sin embargo, las demandas carecen de aptitud sustancial pues desconocen los requisitos generales que deben cumplir todas las demandas de inconstitucionalidad contra normas del ordenamiento colombiano y los requisitos específicos que deben cumplir cuando se proponen cargos de sustitución de la Constitución.

14. Intervención del Senador del Partido Polo Democrático: Jorge Enrique Robledo Castillo

El Senador de la República Jorge Enrique Robledo Castillo intervino en la audiencia y solicitó a la Corte declarar la inexecutable de las normas acusadas del Acto Legislativo 02 de 2015.

14.1. El Acto Legislativo afectó el principio de separación de poderes y la independencia de la Rama Judicial como ejes definitorios de la Constitución, lo cual contraviene igualmente la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

14.2. Se trata de una reforma neoliberal que busca el sometimiento de los jueces mediante modificaciones a la Constitución o por cualquier otro mecanismo con la excusa de promover la eficiencia del sector justicia. Pero dicha reforma afecta la independencia de los jueces y la

separación de poderes, específicamente porque supone que a través de una ley estatutaria se regule la participación de ministros en el Consejo de Gobierno Judicial.

14.3. De otro lado, el Gerente de la Rama se establece como un ser omnipotente y onnipresente. Él y sus tres asesores van a tener un gran poder ya que se prevé que controlen toda la información de la Rama, tendrán a su cargo la expedición del reglamento del sistema de carrera judicial y de la comisión de carrera judicial; la vigilancia del rendimiento de los funcionarios en los despachos así como el diseño y la ejecución del presupuesto de la Rama Judicial, entre otras.

14.4. Suponer que en la Colombia que tenemos no habrá intervención del Ejecutivo y que no se afectará la separación de poderes por la existencia del Gerente y los técnicos, y por la presencia de los ministros en las reuniones del Consejo de Gobierno de la Rama, es equivocado. Lo que se buscaba era imponer una especie de dictadura constitucional en cabeza del Presidente de la República lo cual es concordante con el sistema económico neoliberal.

14.5. De este modo, el Congreso se excedió en su competencia de reforma al sustituir la Constitución porque el peso del Ejecutivo en la jefatura de la Rama Judicial es determinante, así se diga que los ministros no tienen voto en el órgano de gobierno de la misma.

El Senador de la República Jaime Amín Hernández intervino en la audiencia planteando su desacuerdo con la reforma.

15.1. Teniendo en cuenta la doctrina de la sustitución y el juicio correspondiente que permite instrumentar su aplicación, puede afirmarse que los artículos demandados en el presente caso modifican por completo la estructura orgánica de la justicia y dificultan el ingreso de los ciudadanos al desempeño de cargos de la Rama Judicial, lo que terminaría por desnaturalizar la estructura básica de la Constitución de 1991. Fueron trasgredidos los ejes definitorios relacionados con el acceso a la administración de justicia, derivado de la supresión de órganos fundamentales del aparato jurisdiccional, como el Consejo Superior de la Judicatura. Ello puede tener una repercusión significativa en el correcto funcionamiento y eficiencia de la Rama Judicial.

Algunos de los efectos del modelo adoptado son el mantenimiento de las instituciones

actuales con otros nombres, la excesiva centralización del poder de la Rama Judicial, haciéndola susceptible a la corrupción, el debilitamiento del Congreso de la República al no poder hacer juicio político a los integrantes de las Altas Cortes y la concentración en los propios miembros de la Rama Judicial de poderes que dificultan el funcionamiento de los contrapesos consustanciales al sistema democrático.

15.2. El Congreso de la República se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, suplantando la voluntad del constituyente originario y desnaturalizando el sentido del texto de la Constitución de 1991, buscando la implantación de una desdibujada propuesta de reforma al equilibrio de poderes. En efecto, esta reforma se limitó a sustituir la Carta en lugar de atender los verdaderos problemas de la justicia como la impunidad, la morosidad, la politización, las roscas, la corrupción y el clientelismo.

16. Intervención del Presidente de ASONAL: Freddy Machado López

El Presidente de Asonal intervino en la audiencia y solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad de la reforma.

16.1. Las fallas evidenciadas en la institución creada por la Constitución de 1991 (Consejo Superior de la Judicatura) se pudieron resolver con una reestructuración interna de la entidad, sin que fuera necesario sacrificar el orden constitucional existente en materia de administración de justicia.

Si bien la reforma busca celeridad en la administración de justicia, una pronta y cumplida administración de justicia, no soluciona el problema de fondo, porque el problema del mal funcionamiento de la Rama es por falta de recursos y mala gestión. Esta reforma, sin embargo, no trae presupuesto y le confiere competencias a quien no las tiene para administrarlo. Estadísticamente, la demanda de la justicia creció en un 303%, la respuesta de la justicia no alcanza un 25%, la oralidad en civil y administrativo no ha iniciado. En materia laboral tiene serias complicaciones y en penal está colapsada, incluso se dice que los jueces son ambulantes, dado que es necesario buscar salas de audiencia.

El juicio de necesidad que hace parte de la ponderación concluye que se sacrifica más de lo que se gana. El resultado que se persigue con la reforma se podía obtener si los costos en los que se va a incurrir se invirtieran en una reingeniería al instituto existente, logrando

resultados más óptimos y sin tanto traumatismo. El Consejo Superior de la Judicatura no falló, fallaron los hombres que lo administraron.

16.2. La sustitución como doctrina constitucional apunta a tres aspectos de relevancia constitucional: (i) las libertades individuales; (ii) la participación política o régimen político; y (iii) la estructura orgánica del Estado.

Si bien en Colombia no existen las cláusulas pétreas, existe una serie de principios estructurales que determinan el modelo de Estado constitucional vigente en Colombia. El constituyente derivado no tiene competencia para modificar la estructura orgánica de la Rama Judicial. El Consejo Superior de la Judicatura es una alta corte, el Congreso carece de la competencia para modificarlo porque afecta la estructura orgánica del Estado. Con esta reforma opera la sustitución al cambiar el modelo estructurado por la constituyente y con ello se afecta el principio democrático, la dignidad humana, la supremacía constitucional, la igualdad de la función jurisdiccional en cabeza de los jueces y la justicia autónoma e independiente.

16.3. Políticamente no es correcta la reforma. El Congreso elabora todos los códigos pero omite asignar presupuesto apostándole al desprestigio de la administración de justicia. El nuevo modelo no advierte la desproporción que implica darle tres cupos a los magistrados de las altas cortes que sumados no alcanzan 90, y solo dos cupos a los empleados y a los jueces y magistrados que suman 25.000 aproximadamente.

16.4. Se presentó una deficiencia deliberativa, se violó el principio de unidad de materia, no hubo suficiente discusión, el gobierno se contradice cuando insiste y persiste en que las estadísticas de la Rama Judicial no son confiables. Entonces ¿de dónde tomó los datos con los que trata de motivar la reforma? Así, la reforma está motivada en supuestos, en datos inferidos y no constatados. No existe un diagnóstico serio en cuanto a cuáles fueron los equívocos del Consejo Superior de la Judicatura, para que la nueva gerencia no repita esos errores.

Hoy se presenta lo siguiente: la funcionaria elegida como representante de los empleados – los que en un 90% son abogados – es comunicadora social, luego la representante podría

carecer de las competencias formativas para defender los intereses de la Rama Judicial en la instancia en que fue promovida, donde los temas en discusión serán jurídicos.

16.6. La justicia es un valor superior que no le pertenece al Gobierno, ni al Presidente, nos pertenece a todos. Por lo tanto para hacer la reforma a la justicia han debido convocar a todos y en este caso no fue eso lo que ocurrió.

17. Intervención del Expresidente del Consejo de Estado: Dr. Gustavo Gómez Aranguren

El Dr. Gustavo Gómez Aranguren intervino en la audiencia y solicitó a la Corte declarar la inexecutable de los artículos 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

17.1. En la Constitución existen unos acuerdos básicos que deben mantenerse y que implican un límite al poder de reforma de la misma. Considera que estos acuerdos han sido desconocidos por las normas demandadas. En efecto, con la reforma se afecta (i) la autorregulación del poder judicial, en tanto poder del Estado, porque sus reglamentos no pueden ser ya dictados por él mismo; (ii) la independencia, autonomía y capacidad operativa del poder judicial, por la interferencia y dependencia de otros poderes externos, a los que queda subordinado; y (iii) la primacía de los derechos fundamentales, pues al debilitar al poder judicial, se lo degrada de tal manera que se pone en riesgo la garantía de los derechos de las personas, que es la principal misión de este poder.

17.2. La reforma genera graves distorsiones a la estructura de la Constitución, pues además de afectar la garantía de los derechos de las personas, con una judicatura que no será autónoma e independiente, deja sólo dos poderes: el ejecutivo y el legislativo. Los demás son órganos que no tienen la condición de poder del Estado. El nuevo estatuto de la justicia es anárquico y politizado, sobre la base de desconocer que a los jueces no se los elige por votos sino por su mérito. Se incurre también en el contrasentido de dejar un juez para cada diez mil personas y establecer cinco funcionarios, sin especificar con claridad si son jueces o legisladores, para revisar la conducta de setenta personas.

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

A LA SENTENCIA C-053/16

ACTOS REFORMATARIOS DE LA CONSTITUCION-Control judicial (Aclaración de voto)

ACTOS LEGISLATIVOS-Competencia del Congreso de la Republica para reformar la Constitución (Aclaración de voto)

CONTROL JUDICIAL DE ACTOS LEGISLATIVOS-Competencia de la Corte Constitucional (Aclaración de voto)

VICIOS DE PROCEDIMIENTO DE ACTOS LEGISLATIVOS-Comprende defectos de trámite y defectos competenciales (Aclaración de voto)

ACTOS LEGISLATIVOS-Revisión de la competencia del órgano que modifica la Constitución hace parte del juicio de validez del procedimiento de formación (Aclaración de voto)

EJERCICIO DE LA POTESTAD DE REFORMA POR EL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Delimitación de la función constituyente (Aclaración de voto)

CONTROL CONSTITUCIONAL DE REFORMAS APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Configuración de vicio competencial (Aclaración de voto)

CONTROL CONSTITUCIONAL DE REFORMAS APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Competencia permite cualquier modificación a la Carta a menos que produzca un cambio trascendente y profundo que implique la aniquilación o destrucción de los acuerdos constituyentes básicos (Aclaración de voto)

CONTROL CONSTITUCIONAL DE REFORMAS APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Acuerdos constituyentes básicos solo pueden ser identificados a partir de la lectura histórica, profunda y sistemática de la Carta Política (Aclaración de voto)

CONTROL CONSTITUCIONAL DE REFORMAS APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Identificación de un acuerdo constituyente básico debe ser resultado de entender la Constitución como un todo (Aclaración de voto)

CONTROL CONSTITUCIONAL DE REFORMAS APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Aniquilación o destrucción de los acuerdos constituyentes básicos no se produce

cuando el Congreso modifica, reemplaza o elimina alguna de sus expresiones o manifestaciones particulares (Aclaración de voto)/COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Limite se desprende del elemento primario de la Constitución (Aclaración de voto)

SUSTITUCION Y REFORMA DE LA CONSTITUCION-Acuerdo constituyente básico es equiparable a la noción de eje definitorio (Aclaración de voto)

PODER DE REFORMA-Restricciones (Aclaración de voto)

SUSTITUCION Y REFORMA DE LA CONSTITUCION-Jurisprudencia constitucional amplía indebidamente las restricciones a la competencia del Congreso de la República (Aclaración de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (Aclaración de voto)/CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia en los estrictos y precisos términos de la Constitución (Aclaración de voto)

ACTOS REFORMATARIOS DE LA CONSTITUCION-A pesar de que constituyente no impuso contrapeso a la Corte Constitucional por medio de un control inter orgánico sí delimitó el ámbito de su competencia exigiéndole alta dosis de auto restricción (Aclaración de voto)

Expedientes D-10890 y D-10907. Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 “por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones.”

En la parte resolutive de la sentencia C-053 de 2016, la Corte decidió inhibirse frente a los cargos formulados en contra de varias disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2015 “por medio del cual se adopta una reforma del equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”. Si bien he seguido la decisión adoptada en esta oportunidad, en acatamiento al precedente establecido por la Corte en relación con las exigencias para la admisión de las demandas de inconstitucionalidad, con el debido respeto por las decisiones de la Sala Plena, estimo necesario aclarar mi voto a fin de precisar algunos aspectos relacionados con el control judicial de actos reformativos de la Constitución como el examinado en esta oportunidad.

1. Los actos legislativos aprobados por el Congreso al amparo de su competencia para reformar la Constitución -reconocida y regulada por los artículos 114, 374 y 375 de la Carta- son el resultado de un proceso agravado que incluye dos vueltas, ocho debates y la exigencia de mayorías calificadas. Se trata entonces de decisiones acogidas luego de un amplio proceso deliberativo, extendido en el tiempo y que cuentan con un apoyo especial en el Congreso de la República.

Este punto de partida tiene efectos en el control judicial que respecto de la validez constitucional de los actos legislativos puede ejercer esta Corte. En efecto, el artículo 241.1 de la Constitución señala que dicho control únicamente comprende el juzgamiento de los defectos ocurridos en el proceso de formación del correspondiente acto, lo que excluye el examen de demandas fundadas en el contenido material de la reforma.

No obstante los profundos problemas de fundamentación[30] y alcance que la teoría de la sustitución plantea en relación con los denominados vicios competenciales y de los que habrá de ocuparse en el futuro esta Corporación, estimo que resulta ajustado a la Carta afirmar que la revisión de la competencia del órgano que modifica la Constitución hace parte del juicio sobre la validez del procedimiento de formación del acto. Ello es el resultado de una lectura conjunta y sistemática del Título XIII de la Constitución, y no de la interpretación aislada de los artículos que regulan y disciplinan el poder de reforma.

3. Las dificultades asociadas a la delimitación de la función constituyente y que se explican en la inexistencia de una regulación precisa al respecto, imponen a este Tribunal especial prudencia a fin de evitar el establecimiento de restricciones inexistentes al ejercicio de la potestad de reforma por parte del Congreso. Este punto de partida es absolutamente necesario a efectos de armonizar adecuadamente, por una parte, (i) el principio democrático que impone como regla general -entre otras cosas- el respeto a las decisiones adoptadas por los órganos legitimados en procesos electorales y, por otra, (ii) la competencia irrenunciable de este Tribunal de guardar la integridad y supremacía de la Constitución.

4. El control constitucional de las reformas aprobadas por el Congreso de la República en aquellos casos en los que se alegue la configuración de un vicio competencial debe someterse, en consecuencia, a las siguientes condiciones:

a) El control debe ser especialmente deferente de la función del Congreso de la República, de manera que la Corte no termine imponiendo sus propias valoraciones sobre la oportunidad o conveniencia de una reforma, convirtiendo un control que debe ser estrictamente jurídico en uno político. En esa dirección y dadas las dificultades para precisar el alcance de la competencia de los órganos con poder de reforma, el juzgamiento de los actos legislativos debe otorgar al Congreso un margen para decidir acerca del alcance de su propia competencia. En efecto, es correcto afirmar que en aquellos eventos en los cuales existen dificultades interpretativas muy serias para precisar el alcance de una atribución, el principio democrático exige conferir a su titular una relativa libertad para valorar y definir su amplitud.

b) El control debe reconocer que la competencia del Congreso le permite adoptar cualquier modificación a la Carta, a menos que con ella se produzca un cambio de tal trascendencia y profundidad que implique la aniquilación o destrucción de los acuerdos constituyentes básicos que allí se plasman. Ello solo le corresponderá a un órgano que por su conformación y legitimación, sea titular de un poder semejante al de la Asamblea Nacional Constituyente que aprobó la Constitución Política de 1991.

c) El control debe tener en cuenta que los acuerdos constituyentes básicos solo pueden ser identificados a partir de la lectura histórica, profunda y sistemática de la Carta Política. Su condición de límites a la competencia del Congreso se explica porque representan los elementos primarios de la Constitución, resultado de un proceso democrático, deliberativo y pluralista.

d) El control debe asumir, en consecuencia, que la identificación de un acuerdo constituyente básico debe ser el resultado de entender la Constitución como un todo. No resulta posible dividir la Carta Política en tantas instituciones o categorías tenga y, a partir de allí, extraer para cada una de ellas un elemento primario, fundamental o básico absolutamente irreformable. Sus partes se relacionan, se confrontan y se complementan de manera que extraer los acuerdos constituyentes básicos solo es posible después de su examen integral y de la revisión de su proceso de formación.

Así por ejemplo, es imposible definir la democracia, que representa uno de tales acuerdos, si no se relacionan correctamente su dimensión representativa y deliberativa, su dimensión

participativa y la exigencia que impone de proteger a las minorías. Igualmente no es posible entender la separación de poderes si no se considera, simultáneamente, la división del poder público en Rama Ejecutiva, Legislativa y Judicial, la existencia de órganos autónomos, la colaboración armónica para alcanzar los fines del Estado y el principio de controles recíprocos inter-orgánicos.

e) El control en estos casos debe considerar que la aniquilación o destrucción de los acuerdos constituyentes básicos no se produce cuando el Congreso modifica, reemplaza o elimina alguna de sus expresiones o manifestaciones particulares. El límite de la competencia del Congreso se desprende, no de categorías o instituciones particulares - como lo sería, por ejemplo, un órgano del poder público o su conformación, una función específica, un principio de organización, un mecanismo de actuación de las autoridades públicas o de los particulares- sino del elemento primario de la Constitución. De otra forma dicho, un acuerdo constituyente básico puede mantenerse vigente en el ordenamiento a pesar de que se introduzcan modificaciones importantes, aunque parciales, a uno de los elementos que conforman dichos acuerdos o a la forma como éste se proyecta o manifiesta.

5. Podría considerarse que el anterior planteamiento coincide con la teoría actual de esta Corte en materia de sustitución y reforma de la Carta y, que lo que aquí he denominado, acuerdo constituyente básico, es equiparable a la noción de eje definitorio. En ciertos aspectos tal coincidencia existe, en tanto comparto la tesis según la cual el Congreso puede válidamente reformular formalmente el texto constitucional, alterar un principio fundamental, reconceptualizar un valor amparado por la Carta Política, introducir una hipótesis exceptiva a una norma constitucional o incorporar fórmulas normativas que restrinjan o limiten los derechos con el propósito de armonizar los diversos intereses constitucionales.

Sin embargo, la aclaración aquí presentada toma nota que la práctica jurisprudencial de este Tribunal en diferentes pronunciamientos -entre los que se destacan por ejemplo los contenidos en las sentencias C-588 de 2009 y C-249 de 2012- evidencia, de una parte, (i) que la identificación de los ejes definitorios puede ser el resultado de una lectura parcial y segmentada -no integral- de la Carta y, de otra, (ii) que la sustitución puede comprender eventos que constituyen, no un reemplazo o destrucción de tales ejes sino, en realidad,

intervenciones que la Corte juzga particularmente serias, intensas o inadecuadas.

Ello ha conducido a este Tribunal a erigir restricciones al poder de reforma que se traducen, pese a que se insista que ello no puede ser así, en juicios ordinarios de inexecutable o control material como si la Corte estuviera examinando, no un acto constituyente, sino una ley. Equiparar las dos modalidades es un riesgo muy serio que la teoría actual de esta Corporación no ha conseguido enfrentar satisfactoriamente.

6. Dicha práctica, apoyada en la teoría de la sustitución, evidencia entonces que la jurisprudencia actual de este Tribunal amplía indebidamente las restricciones a la competencia del Congreso de la República en esta materia. Esa perspectiva no la puedo acompañar puesto que, como se desprende de las consideraciones precedentes, (i) afecta gravemente el principio democrático, (ii) vulnera la atribución expresa asignada al Congreso para reformar la Constitución, (iii) desconoce que la aprobación de los actos legislativos está revestida de un trámite que tiene por finalidad asegurar procesos de deliberación y consenso adecuados y (iv) atribuye a la Corte Constitucional un poder excesivo, exento de control, que no se desprende del artículo 241 de la Constitución y que la convierte en una instancia adicional del procedimiento de reforma.

7. Es importante recordar que el Pueblo, como señala el preámbulo de la Carta, fue el que aprobó la Constitución, y lo hizo en medio de una Asamblea plural y democrática. Así las cosas, es el texto constitucional resultado del proceso constituyente de 1991, el que le corresponde a esta Corte defender, interpretar y aplicar. En modo alguno adicionar o complementar.

Si realmente consideramos que esta Corte ejerce sus funciones de control por voluntad y designación del Pueblo –tal y como ello quedó reconocido en el preámbulo y en los artículos 241 y 379- cuando aquella así actúa, es en verdad el Pueblo el que se controla a sí mismo. En consecuencia, los miembros de esta Corte deben observar un respeto máximo por el contenido que el constituyente quiso dejar plasmado en ella, evitando el riesgo de convertir un poder limitado, que surge de una constitución democrática y deliberativa, en uno absoluto.

De conformidad con lo anterior, si bien es cierto que a esta Corporación el constituyente expresamente le otorgó en el artículo 241 de la Constitución Política la “guarda de la

integridad y supremacía de la Constitución”, no es menos cierto que seguidamente señaló, en términos perentorios, que tal poder debe ser ejercido “en los estrictos y precisos términos de este artículo”, con lo cual erigió una barrera que no se encuentra en ningún otro artículo de los múltiples que distribuyen competencias a los diferentes órganos del Estado. El constituyente, a pesar de que no impuso un contrapeso (checks and balances) a la Corte Constitucional por medio de un control inter-orgánico, sí delimitó expresamente el ámbito de su competencia, exigiéndole una alta dosis de auto restricción (self-restraint) que no se puede sacrificar al hacer un uso excesivo de la teoría actual en materia de control constitucional de los actos reformativos de la Constitución.

Con el debido respeto,

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

[1] Al respecto la sentencia C-1040 sostuvo que “la Corte ha fijado criterios de prudencia judicial para orientar el control de los actos reformativos de la Carta e impedir que el subjetivismo determine la conclusión del juicio de sustitución.” Las cuestiones que suscita el juicio de sustitución ha sido también puesta de presente en salvamentos y aclaraciones de voto de varios de los Magistrados de esta Corporación. En ese sentido se encuentra, por ejemplo el salvamento de voto del Magistrado Mauricio González Cuervo a la sentencia C-249 de 2012 o la aclaración de voto del magistrado Humberto Sierra Porto a la sentencia C-141 de 2010.

[2] Los demandantes argumentaron que estos ejes definitorios se expresarían en el texto constitucional en el Preámbulo y los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 13, 86, 113, 116, 121, 133, 228, 229, 230, 241 y 277 de la Carta.

[3] Al respecto, los demandantes refirieron la sentencia C-948/02 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

[4] Los demandantes argumentaron que estos ejes definitorios se expresarían en el texto constitucional en los artículos 1, 2, 13, 86, 116, 150-1, 158 y 229 de la Carta.

[5] Folio 5

[6] Así se desprende, por ejemplo, de la sentencia C-1200 de 2003 en la que la Corte indicó: “el acto de revisión de la Constitución es la expresión del poder constituido de revisión, no del poder soberano constituyente. Por eso, el acto de revisión está limitado por el acto constituyente; de lo contrario los órganos constituidos no estarían subordinados al soberano, y la obra del constituyente fundador podría ser abolida o derogada por un órgano constituido en contra de la voluntad o decisión del pueblo soberano. En realidad, el poder de revisión no comprende la competencia de derogar o abolir la Constitución. Es un poder para reformarla (artículo 374 C.P.), no para sustituirla, destruirla o abolirla”.

[7] Sentencia C-1200/03. (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil).

[8] Sentencias C-970/04 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y C-971/04 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[9] Sentencia C-1200/03. (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil.)

[10] Sentencia C-1200/03. (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil).

[11] Sentencia C-1040/05. (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.)

[12] Sentencia C-1040/05. (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández).

[13] Sentencia C-1040/05. (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández).

[14] Sentencia C-968/12. (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[15] Sentencia C-968/12. (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[16] Sentencia C-1040/05. (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco

Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández).

[17] Sentencia C-1040/05. (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández).

[18] Al respecto la sentencia C-1040 sostuvo que “la Corte ha fijado criterios de prudencia judicial para orientar el control de los actos reformativos de la Carta e impedir que el subjetivismo determine la conclusión del juicio de sustitución.” Las cuestiones que suscita el juicio de sustitución ha sido también puesta de presente en salvamentos y aclaraciones de voto de varios de los Magistrados de esta Corporación. En ese sentido se encuentra, por ejemplo el salvamento de voto del Magistrado Mauricio González Cuervo a la sentencia C-249 de 2012 o la aclaración de voto del magistrado Humberto Sierra Porto a la sentencia C-141 de 2010.

[19] Sentencia C-1040/05. (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández).

[20] Sentencia C-1200/03.(M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil).

[21] Así lo ha reiterado la Corte en múltiples oportunidades, apoyándose en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y en precedente fijado en la sentencia C-1052 de 2001.

[22] En ese sentido se encuentran, entre otras, las providencias C-1124 de 2004, C-472 de 2006, C-740 de 2006, C-986 de 2006, C-153 de 2007, C-1058 de 2008, A-274 de 2012 y C-968 de 2012.

[23] Ello puede encontrarse, por ejemplo, en la sentencia C-153 de 2007 en la que indicó: “En virtud de los argumentos expuestos, frente a una demanda como la que se estudia y con el fin de garantizar (1) el límite al poder de reforma sin dar lugar a un injustificado subjetivismo judicial que bloquee de manera ilegítima los cambios y transformaciones constitucionales y, (2) la existencia de una verdadera controversia constitucional sobre la presunta sustitución, la Corte debe asegurarse que el cargo se encuentre suficientemente

estructurado. Para ello, como acaba de ser mencionado, debe exigir que los demandantes demuestre de manera clara, suficiente, concreta y específica, que ha existido una verdadera sustitución de la Constitución. De esta forma la Corte debe evitar que so pretexto de un juicio de sustitución se adopte una decisión de fondo sobre una demanda que, en realidad, esté solicitando un control material de una reforma constitucional respecto de otras normas constitucionales. Pasa entonces la Corte a estudiar si la demanda reúne los requisitos mencionados.” En ese mismo sentido se encuentran, entre otras, las sentencias C-178 de 2007, C-216 de 2007, C-427 de 2008 y C-599 de 2010.

[24] Sobre el particular la sentencia C-1040 de 2005 indicó: “De tal manera que la carga argumentativa en el juicio de sustitución es mucho más exigente. El método del juicio de sustitución exige que la Corte demuestre que un elemento esencial definitorio de la identidad de la Constitución de 1991 fue reemplazado por otro integralmente distinto. Así, para construir la premisa mayor del juicio de sustitución es necesario (i) enunciar con suma claridad cuál es dicho elemento, (ii) señalar a partir de múltiples referentes normativos cuáles son sus especificidades en la Carta de 1991 y (iii) mostrar por qué es esencial y definitorio de la identidad de la Constitución integralmente considerada. Solo así se habrá precisado la premisa mayor del juicio de sustitución, lo cual es crucial para evitar caer en el subjetivismo judicial. Luego, se habrá de verificar si (iv) ese elemento esencial definitorio de la Constitución de 1991 es irreductible a un artículo de la Constitución, – para así evitar que éste sea transformado por la propia Corte en cláusula pétrea a partir de la cual efectúe un juicio de contradicción material- y si (v) la enunciación analítica de dicho elemento esencial definitorio no equivale a fijar límites materiales intocables por el poder de reforma, para así evitar que el juicio derive en un control de violación de algo supuestamente intangible, lo cual no le compete a la Corte. Una vez cumplida esta carga argumentativa por la Corte, procede determinar si dicho elemento esencial definitorio ha sido (vi) reemplazado por otro –no simplemente modificado, afectado, vulnerado o contrariado- y (vii) si el nuevo elemento esencial definitorio es opuesto o integralmente diferente, al punto que resulte incompatible con los elementos definitorios de la identidad de la Constitución anterior.”

[25] Dijo la Corte en el Auto 012 de 1994: “Los argumentos expuestos demuestran que la acción de tutela escapa el conocimiento de la justicia penal militar. Sostener lo contrario implicaría violar la Constitución por uno de estos dos aspectos: o por someter a los civiles a

la investigación y el juzgamiento de la justicia penal militar (artículo 213, inciso final), o por ampliar el ámbito de ésta a asuntos que no le están asignados por la Constitución (artículo 221).”

[26] En el Auto 318 de 2006 la Corte indicó: “De la simple lectura del Decreto 2591 de 1991 y del 1382 de 2000 se puede observar que no se encuentra asignada competencia a las autoridades de la jurisdicción especial indígena para el conocimiento de las acciones de tutela. En este sentido, debe precisarse que para que una autoridad pueda administrar justicia, no es suficiente que sea titular de la jurisdicción, también es necesario que tenga competencia, entendiendo por tal, la atribución que el propio ordenamiento jurídico le reconoce para asumir el conocimiento y resolución de un asunto específico y concreto. // 5.- En otros términos, pese a que la Constitución ha otorgado jurisdicción especial a las autoridades indígenas, no implica ello el otorgamiento de competencia en trámites especiales, tales como las acciones de tutela, puesto que en esta específica materia, la competencia se encuentra regulada por la Constitución y los Decretos 2591 de 1991 y 1382 de 2000. // 6. Debe, sin embargo, aclararse que esta Sala no desconoce la autonomía de la jurisdicción indígena para resolver sus conflictos, de acuerdo con sus usos y costumbres. Pese a lo anterior, la acción de tutela se encuentra instituida y regulada como un mecanismo judicial de defensa de los derechos fundamentales y por tanto, cuando un ciudadano acude a ella, el trámite debe resultar acorde con el establecido en la normatividad que la regula.”

[28] Así, los principales cambios son: (i) el traslado de la función de dirimir los conflictos entre jurisdicciones a la Corte Constitucional; (ii) la supresión de la Sala Administrativa del Consejo Superior y su reemplazo por dos órganos: el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial; (iii) la instauración de un régimen de transición que regula el funcionamiento de los órganos de gobierno y administración judicial hasta que se promulgue una ley estatutaria al respecto; (iv) la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial encargada de ejercer la función jurisdiccional disciplinaria de los jueces y empleados de la rama judicial; y (v) la prohibición de que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales conozcan de acciones de tutela.

[29] El Consejo de Gobierno Judicial que crea el Acto Legislativo 02 de 2015, está compuesto por los presidentes de las tres altas cortes, dos representantes de empleados y

de jueces/magistrados, el gerente de la rama, y tres miembros elegidos por los otros seis. Anteriormente, los magistrados de la Sala Administrativa eran elegidos por las altas cortes.

[30] Derivados, principalmente, (i) de la inexistencia en la Carta de cláusulas expresas de intangibilidad; (ii) de las aporías derivadas de las distinciones teóricas acogidas por este Tribunal entre el “poder constituyente originario” y el “derivado”; así como (iii) de la ausencia de cláusulas expresas, en el texto constitucional, que señalen diferencias claras en el alcance y la competencia de cada uno de los titulares del poder de reforma de la Constitución.