

SENTENCIA C-073-09

(Bogotá D.C., febrero 12)

Referencia: Expediente RE-135.

Control automático de constitucionalidad: del Decreto Legislativo 3990 del 16 de octubre de 2008, “Por el cual se otorgan facultades a la Sala Administrativa y Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y se dictan otras disposiciones” (expedido en desarrollo del Decreto Legislativo 3929 de 2008, por medio del cual se declaró el estado de conmoción interior).

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

I. ANTECEDENTES

1. Texto del Decreto Legislativo 3990 de 2008.

DECRETO 3990 DE 2008

(octubre 16)

Por el cual se otorgan facultades a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades Constitucionales y legales, en especial las extraordinarias que le confieren los artículos 213 de la Constitución Política y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 3929 del 9 de octubre de 2008,

DECRETA:

Artículo 1°. Facúltase a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para adoptar un Plan Nacional de Descongestión, con el fin de contrarrestar los efectos adicionales de congestión generados por el cese de actividades en la Rama Judicial, el

cual agudizó la situación existente y retrasó la pronta y cumplida administración de justicia, plan cuyo propósito será reducir los inventarios de procesos en los despachos judiciales, en todas las jurisdicciones.

Artículo 2°. Modifícase el artículo 2° del Decreto 3930 del 9 de octubre de 2008, el cual quedará así:

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá crear, suprimir y trasladar cargos en la Administración de Justicia.

El funcionario judicial cuyo cargo se cree con fundamento en este decreto, o que sea trasladado, tendrá competencia para tramitar, sustanciar y fallar los procesos de los que conoce el despacho al cual sea asignado.

En el caso de despachos nuevos tendrá las competencias correspondientes al cargo creado.

Artículo 3°. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura determinará las estrategias y mecanismos de descongestión que aplicará en cada jurisdicción y despacho judicial, incluyendo, entre otras:

- a) Salvo en materia penal, seleccionar los procesos cuyas pruebas, incluso inspecciones, puedan ser practicadas mediante comisión conferida por el juez de conocimiento, y determinar los jueces que deban trasladarse fuera del lugar de su sede para instruir y practicar pruebas en procesos a cargo de otros funcionarios judiciales.
- b) Contratar profesionales expertos en distintas disciplinas y personal auxiliar para cumplir las funciones de apoyo que se fijen en el Plan Nacional de Descongestión.
- c) Incorporar en los programas de descongestión mecanismos para hacer efectivos las normas sobre perención de procesos y sobre desistimiento tácito.
- d) Modificar las cuantías que determinan la competencia para decidir los procesos ya sea en única o en doble instancia.
- e) Establecer turnos, jornadas y horarios adicionales de atención al público.

f) En virtud de los convenios que establezca con las Universidades del país, autorizar a los Jueces para que vinculen el personal ad honórem que se requiera, como apoyo al correspondiente despacho judicial. El tiempo servido en estas circunstancias será acumulable para el requisito de la judicatura.

g) Con el propósito de lograr una mayor celeridad en la atención de los procesos, regular el disfrute de las vacaciones individuales y colectivas de los funcionarios y empleados judiciales, por distritos, según las necesidades del servicio.

h) Respetando la especialidad funcional y la competencia territorial, redistribuir, con exclusión de los procesos penales, los asuntos que los tribunales y juzgados tengan para fallo, asignándolos a despachos de la misma jerarquía que tengan una carga laboral que, a juicio de la Sala Administrativa, lo permita.

i) Modificarla competencia territorial de los tribunales y juzgados.

j) Crear los cargos de jueces y magistrados de apoyo itinerantes en cada jurisdicción para atender las mayores cargas por congestión en los despachos. Dichos jueces tendrán competencia para tramitar y sustanciar los procesos dentro de los despachos ya establecidos, asumiendo los deberes previstos en el artículo 37 del Código de Procedimiento Civil; los procesos y funciones serán las que se señalen expresamente.

k) Organizar salas de decisión alfabéticas en el interior de las salas especializadas de las corporaciones judiciales.

l) Salvo las sentencias y los autos interlocutorios que pongan fin a un trámite, establecer los asuntos que en los tribunales puedan ser decididos sin necesidad de conformar salas de decisión.

m) En lo no previsto por la ley, expedir reglamentos autónomos mediante los cuales se simplifiquen los trámites judiciales y administrativos.

Artículo 4°. Orden y prelación de turnos. Cuando existan razones de seguridad nacional o para prevenir la afectación grave del patrimonio nacional, o en el caso de graves violaciones de los derechos humanos, o de crímenes de lesa humanidad, o de asuntos de especial trascendencia social, las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las

Salas, Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura o la Corte Constitucional, señalarán la clase de procesos que deberán ser tramitados y fallados preferentemente. Dicha actuación también podrá ser solicitada por el Procurador General de la Nación.

Igualmente, las Salas o Secciones de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura podrán determinar motivadamente los asuntos que por carecer de antecedentes jurisprudenciales, su solución sea de interés público o pueda tener repercusión colectiva, para que los respectivos procesos sean tramitados de manera preferente.

Los recursos interpuestos ante la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura, cuya resolución íntegra entrañe sólo la reiteración de jurisprudencia, podrán ser decididos anticipadamente sin sujeción al orden cronológico de turnos.

Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas o las Secciones del Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura; las Salas de los Tribunales Superiores y de los Tribunales Contencioso Administrativos de Distrito podrán determinar un orden de carácter temático para la elaboración y estudio preferente de los proyectos de sentencia; para el efecto, mediante acuerdo, fijarán periódicamente los temas bajo los cuales se agruparán los procesos y señalarán, mediante aviso, las fechas de las sesiones de la Sala en las que se asumirá el respectivo estudio.

Parágrafo 1°. Lo dispuesto en el presente artículo en relación con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se entenderá sin perjuicio de lo previsto por el artículo 18 de la Ley 446 de 1998.

Parágrafo 2°. El reglamento interno de cada corporación judicial, señalará los días y horas de cada semana en que ella, sus Salas y sus Secciones, celebrarán reuniones para la deliberación de los asuntos jurisdiccionales de su competencia, sin perjuicio que cada Sala decida sesionar con mayor frecuencia para imprimir celeridad y eficiencia a sus actuaciones.

Parágrafo 3°. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura reglamentará los turnos, jornadas y horarios para garantizar el ejercicio permanente de la función de control de garantías. En este sentido no podrá alterar el régimen salarial y prestacional vigente en la Rama Judicial.

Artículo 5°. Régimen de contratación. Para efectos de la celebración de los contratos necesarios para la ejecución del Plan Nacional de descongestión adoptado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se acudirá al procedimiento establecido en el artículo 44 del Decreto 2474 de 2008, salvo que las normas de contratación establezcan un mecanismo más expedito.

Artículo 6°. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 16 de octubre de 2008.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia, Fabio Valencia Cossio.

El Ministro de Relaciones Exteriores, Jaime Bermúdez Merizalde.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, Oscar Iván Zuluaga Escobar.

El Comandante General de las Fuerzas Militares, encargado de las funciones del despacho del Ministro de Defensa Nacional, General Freddy Padilla de León.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Andrés Felipe Arias Leiva.

El Ministro de la Protección Social, Diego Palacio Betancourt.

El Ministro de Minas y Energía, Hernán Martínez Torres.

El Viceministro de Desarrollo Empresarial, encargado de las funciones del despacho del Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Sergio Diazgranados Guida.

La Ministra de Educación Nacional, Cecilia María Vélez White.

La Ministra de Comunicaciones, María del Rosario Guerra de la Espriella.

El Ministro de Transporte, Andrés Uriel Gallego Henao.

La Ministra de Cultura, Paula Marcela Moreno Zapata.

2. Intervención de las autoridades.

El Ministro del Interior y de Justicia intervino en el proceso para defender la Constitucionalidad del decreto 3990 de 2008, expresando en su escrito los mismos argumentos que expuso al responder las preguntas enviadas por la Corte.

Adicionalmente para defender el decreto en su conjunto el interviniente comienza su exposición señalando que “la Administración de justicia es un servicio público esencial cuya adecuada prestación permite alcanzar los fines del Estado de servir a la comunidad, promover la prosperidad general, y asegurar la convivencia pacífica de los ciudadanos y la vigencia de un orden justo”.

Precisa que con base en el criterio anterior y en razón de las consecuencias generadas por el cese de actividades en la administración de justicia durante un lapso en el que se “agudizaron ostensiblemente los problemas de congestión que tiene la Justicia” y “se convirtieron en amenaza o violación de los derechos fundamentales de toda la ciudadanía, hasta el punto de poner en peligro el núcleo esencial de derechos humanos, como son la vida, la integridad e, incluso, la libertad y seguridad de las personas, y el derecho de acceso a la justicia” lo que llevó a que el Gobierno declarara el estado de conmoción interior el 9 de octubre de 2008”.

Señala que “La suspensión en la prestación del servicio de administración de justicia constituyó un grave atentado contra la estabilidad institucional y el normal funcionamiento de la rama jurisdiccional, con grave detrimento del orden público y social, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, ocasionada en buena medida por la inminente salida de las cárceles de personas sindicadas de delitos relacionados con los trágicos hechos de la toma del palacio de justicia, de secuestro y de otros graves delitos, por vencimiento de términos en la definición de los procesos penales

que se adelantaban contra ellas”.

Añade el interviniente que “Como efectos adicionales, el Consejo Superior de la Judicatura ha estimado, en relación con el sistema penal acusatorio, que durante el cese de actividades se dejaron de realizar 19.007 audiencias de control de garantías y 10.679 audiencias de conocimiento, para un total de 29.686 audiencias”.

Aclara que el decreto 3990 del 16 de octubre de 2008, busca “contrarrestar los efectos adicionales de congestión generados por el cese de actividades en la Rama Judicial, y reducir los inventarios de procesos en los despachos judiciales, en todas las jurisdicciones”.

Defiende la constitucionalidad del artículo 1º del Decreto 3990 de 2008, pues “con el Plan Nacional de Descongestión se puede lograr un impacto inmediato en cuanto a congestión judicial, que se traduce en conjurar los efectos generados en razón del cese de actividades producido por el paro judicial” al tiempo que “se trazan, de una vez, los lineamientos y directrices que servirán de base para la construcción de una política permanente con miras a poner fin a la congestión judicial para el año 2010 (justicia al día), según lo prevé la reforma a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia”,

Puntualiza que “el Consejo Superior de la Judicatura ha afirmado que el Plan Nacional de Descongestión permitirá a corto plazo reducir los inventarios tanto de trámite como los que no han tenido gestión en los últimos (6) meses, denominados sin trámite y que para finales de julio reflejaba 1.548.418 procesos, de ellos 1.543.882 en la jurisdicción ordinaria”.

3. Intervención ciudadana.

3.1. Intervención del ciudadano Miguel Ángel Enciso Pava.

Para Miguel Ángel Enciso Pava los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 5º del Decreto 3990 del 16 de octubre de 2008 deben ser declarados inconstitucionales por esta Corporación, tomando en consideración los siguientes razonamientos:

Dada la naturaleza del estado de conmoción interior, frente a una situación extraordinaria y antagónica a la normal de un Estado de Derecho, el Gobierno Nacional

entra a ejercer funciones propias del Congreso de la República pudiendo dictar decretos legislativos referidos solamente a materias que tengan relación directa y específica con las causas de la perturbación pues debe conjurarlas e impedir la extensión de sus efectos. Sin embargo, en el presente caso, resulta de público conocimiento, que si bien es cierto que para el día 9 de octubre de 2008 “la administración de justicia” no se encontraba “funcionando de manera normal y adecuada”, también lo es que obedecía a una HUELGA o PARO ordenado por la ASOCIACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL “ASONAL JUDICIAL” que no había sido declarado ilegal. Dicha Entidad Sindical goza de Personería Jurídica reconocida el 16 de enero de 1976 y su actividad se encuentra amparada en los artículos 39; 55 y 56 de la Carta Magna que garantiza el derecho a constituir sindicatos o asociaciones, su reconocimiento jurídico que solo puede ser cancelado por la vía judicial, su derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, su derecho de huelga siendo deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos de trabajo.

En este orden, ante la subsistencia de desacuerdos en cuanto a la aplicación de la Ley 4ª de 1992 respecto a la nivelación salarial y prestacional, se provocó un “PARO JUDICIAL” que conllevó, como siempre, al cese de actividades laborales. Motivo por el cual en tales condiciones, la HUELGA o PARO, como causa de la suspensión de labores en la Rama Judicial, era una situación propia del Estado normal de Derecho y no un caso de grave perturbación del orden público.

Considera que aunque los artículos 1º 2º, 3º, 4º y 5º del decreto 3990 de 2008 facultan a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para adoptar un Plan Nacional de Descongestión y celebrar, con “un mecanismo más expedito” los contratos necesarios para su ejecución, le concede facultades especiales y le permite establecer el orden y los turnos que permitan tramitar y fallar preferentemente los procesos, con el fin de contrarrestar los efectos adicionales de congestión generado por el cese de actividades en la rama judicial y reducir los inventarios de procesos en los despachos judiciales en todas las jurisdicciones, NO CONJURAN ninguna causa de perturbación ni IMPIDEN la extensión de efecto alguno porque no guardan relación directa ni específica con un caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la

convivencia ciudadana.

A juicio del ciudadano no ha existido ningún caso de grave perturbación que no hubieran podido conjurar las autoridades de policía mediante el uso de sus atribuciones ordinarias y que por tal motivo deba afrontar la sala administrativa del consejo superior de la judicatura, adoptando diferentes medidas innecesarias como: i) un plan general de descongestión, o una capacidad especial de contratación, creando, suprimiendo y trasladando cargos en la Administración de Justicia, ii) contratando profesionales expertos en diferentes disciplinas y creando cargos de jueces y Magistrados de apoyo itinerantes en cada jurisdicción y, iii) el ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 4° del referido Decreto Legislativo 3990.

En este orden de ideas, se encuentra demostrado, a más de la inconstitucionalidad alegada, que dichos artículos contienen una determinación innecesaria e incongruente ya que el otorgamiento de tales facultades no guarda relación directa y específica con un caso concreto de grave perturbación del orden público determinante del estado de conmoción interior. En consecuencia la expedición de las normas impugnadas constituye un abuso en los términos de los artículos 121 y 214, numeral 6° de la Constitución Política.

3.2. Intervención de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT):

En escrito presentado el 21 de noviembre de 2008, el ciudadano Tarcisio Mora Godoy, en calidad de presidente de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia, solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad del Decreto 3990 del 16 de Octubre de 2008, expedido por el Gobierno Nacional dentro del Estado de Conmoción Interior decretado por él mismo mediante el Decreto 3929 del 9 de Octubre de 2008.

Dentro de las consideraciones realizadas por la CUT para sustentar su petición se señalan inicialmente unas consideraciones generales sobre el Estado de Conmoción Interior transcribiendo los artículos 213 y 214 de la Constitución Política. Posteriormente, y tras citar precedentes jurisprudenciales de la Corte sobre la materia², se presenta una relación de lo que se considera como criterios fundamentales que se desprenden de la declaración del Estado de Conmoción Interior:

“El hecho o hechos que den pie a la declaración del Estado de Excepción que analizamos, deben ser de tal gravedad que pongan en serio peligro la estabilidad de las institucionales. Esto no debe desprenderse de consideraciones subjetivas, o de exámenes someros; debe partirse de una realidad evidente, la cual no se pueda enfrentar de otra manera sino mediante medidas de excepción. Este juicio hecho por el Presidente para declarar el Estado de Excepción depende de un análisis de circunstancias especiales, en los términos ya señalados, lo hace a través de un acto que se encuentra regulado por la Constitución y tiene fuerza legal. Tanto el contexto material que originó la declaratoria de excepción como la forma normativa en que se hizo, pueden y deben ser analizados bajo la lupa de la Constitución.

Debe excederse el espectro de posibilidades que posee el Estado para sortear la situación, en circunstancias normales. En otras palabras, debe tratarse de un escenario extremo para el cual ya no funcionan las medidas normales, específicamente las de orden policivo.

Para llegar al decreto de Conmoción Interior, deben haberse agotado todos los mecanismos institucionales disponibles para hacer frente a la crisis presentada, con miras a evitar el recurso a herramientas extraordinarias como la analizada.

Como dice el art. 13 de la ley 137 de 1994, las medidas que se tomen deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos.”³.

A partir de dicha enumeración, la CUT presenta un resumen de las circunstancias que dieron origen a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior. En primer lugar se explican los orígenes del paro judicial resaltando el inconformismo de los funcionarios de la Rama Judicial por la omisión del Gobierno en nivelar los salarios de los empleados de la justicia en los términos de la ley 4 de 1992. Advierte además, que el paro también exigía el respeto de la independencia judicial respecto de las demás ramas del poder público.

El interviniente indica que entre las repercusiones del paro judicial se encuentra los cierres de los despachos penales y por lo tanto la subsecuente imposibilidad de procesar debidamente a miles de personas que terminaron por recobrar su libertad. Afirma que dicho impacto fue documentado de una manera importante por los medios de comunicación, especialmente tras el asesinato del menor LuíS Santiago Lozano y la

comisión de otros delitos de alto impacto. A partir de este contexto, señala una ambigüedad en las consideraciones del Decreto que estableció la Conmoción Interior:

“Curiosamente, y aunque toda la Rama Judicial estuvo en paro, en el Decreto de Conmoción Interior sólo se hace referencia a las repercusiones del Paro Judicial en material penal. Ciertamente se sienten más los efectos de una mala o deficientes administración de justicia allí, toda vez que se trata de la libertad de los ciudadanos y la protección del orden social en nuestro Estado de Derecho”⁴.

Posteriormente el escrito da cuenta de las disposiciones inmediatas que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura adoptó para enfrentar el cese de actividades, como el descuento de salarios a los funcionarios que no ejercieran sus laborales y la demanda de ilegalidad del paro ante la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá. Para el intervinientes todas estas medidas evitaron que el paro judicial tuviera importantes consecuencias. Frente a la mora judicial la intervención tiene una consideración particular donde se afirma que aunque el paro evidenció aún más dicha situación, ésta no puede considerarse como novedosa:

“Hay una realidad (...) que ha sido endémica en la administración de justicia: la congestión judicial, que conduce a diversos niveles de impunidad. Y no sólo hablamos de los procedimientos penales que han durado décadas sin solución alguna (magnicidios, crímenes de estado y de otros actores de conflicto armado, por poner algunos ejemplos); también nos podemos referir, tranquilamente, a procesos que cursan en otras jurisdicciones desde hace muchos años y duran más de lo ordenados por las correspondientes normas adjetivas”⁵.

Tras estas observaciones, la CUT transcribe apartes las consideraciones y disposiciones incorporados en el decreto 3929 de 2008 mediante el cual se decretó el Estado de Conmoción Interior para concluir que de las mismas es evidente que no existían las condiciones señaladas por la jurisprudencia y por la ley para decretar dicho Estado de Excepción.

Frente al contenido del Decreto 3990 del 9 de octubre de 2008 el interviniente realiza varias objeciones, comenzando por la descripción de la coyuntura que realiza dicha disposición, toda vez que señala la congestión judicial como el responsable como

causante del estado extraordinario que se pretende limitar a través de la conmoción, cuando la misma ha sido generalizada y preexistente.

Por otro lado, señala que el Decreto desconoce la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos laborales establecida en el artículo 53 de la Constitución. Anota que el derecho a disfrutar de un derecho de vacaciones, a una jornada laboral que no supere el máximo legal y el respeto a la estabilidad laboral se encuentran amenazados por las facultades contenidas en la disposición atacada.

Adicionalmente arguye que las disposiciones se extralimitan de la naturaleza de los Estados de Excepción. Indica que las medidas tomadas no guardan una relación directa y específica con la situación que derivó en la declaratoria de la Conmoción, requisitos que reiteradamente la Corte Constitucional ha señalado como indispensable en la configuración de este tipo de medidas. Señala además que las mismas no pueden tener una vocación de permanencia:

“¿Qué tan pertinente es hacer modificaciones con vocación de permanencia en un contexto eminentemente temporal? Es posible que medidas como las discutidas en este punto correspondan más a una estrategia legislativa para hacer el sistema judicial más ágil, aunque realmente cambiar la determinación de la cuantía y la competencia territorial de los jueces no ayude a disminuir ni la cantidad ni la frecuencia con que los usuarios acuden a la administración de justicia. Además, se consideran medidas inocuas ya que se plantea una redistribución de la carga laboral, entre los jueces y magistrados con más procesos por fallar y los que tienen menos. Nuevamente, es una distribución que puede ser razonable, pero perfectamente podía ser prescrita en un estado de normalidad dadas las facultades administrativas del Consejo Superior de la Judicatura”⁶.

Finalmente la intervención concluye solicitando la inexecutable del Decreto al considerar que el gobierno aplicó apresuradamente una herramienta para restaurar el equilibrio social, para incorporar normas de carácter permanente que son propias de un proceso aplicable en tiempos de normalidad.

3.3. Intervención de la Corporación Colectivo de Abogados.

Reinaldo Villalba Vargas, Presidente y abogado del Colectivo de Abogados José Alvear

Restrepo, Dora Lucy Arias Giraldo y Linda María Cabrera Cifuentes, abogadas del Colectivo de Abogados, intervienen en el proceso de la referencia, con el propósito de solicitar la inexecutable del decreto 3990 del 16 de octubre de 2008, "Por el cual se otorgan facultades a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y se dictan otras disposiciones", por considerar que viola los artículos 13, 29, 213 y 229 de la Constitución Política, los artículos 24, 25 y 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, los artículos 2, 3 y 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Sostienen que los vicios de inconstitucionalidad del decreto acusado, se refieren al trato discriminatorio, la vulneración del acceso a la justicia y el debido proceso, la denegación del derecho a un recurso efectivo para la defensa de derechos fundamentales, como consecuencia del incumplimiento de los requisitos previstos por la Constitución Política para adoptar medidas de conmoción interior.

Según afirman, la protección constitucional, incluido el bloque de constitucionalidad, para los derechos a la igualdad, el acceso a la justicia, el debido proceso, el recurso judicial efectivo, han sido desconocidas por las medidas adoptadas por el Gobierno en los decretos acusados por cuanto no superan los criterios de control constitucional desarrollados por la Corte constitucional para los casos de conmoción interior⁷

Argumentan que la facultad asignada a la Sala Administrativa para adoptar un Plan Nacional de Descongestión y crear, suprimir y crear cargos de la administración de justicia, (Art. 1 y 2), constituye una vulneración del principio de subsidiariedad según el cual, "la utilización de las facultades excepcionales se supedita a la imposibilidad o insuperable insuficiencia de las instituciones de la normalidad para resolver la situación de grave alteración del orden público", porque, de acuerdo con el artículo 257 de la C.P., y el artículo 85 de la ley 270 de 1996, el Consejo Superior cuenta con las atribuciones suficientes para ejercer funciones de descongestión judicial y definición de la división y redistribución del trabajo en los despachos judiciales y en consecuencia, una medida semejante no puede ser considerada constitucional si se atiende lo previsto por el artículo 213 de la C.P.

Potestades como aplicar la perención y el desistimiento tácito, modificar las cuantías de

competencia para restringir las instancias, establecer jornadas adicionales de trabajo, regular los períodos de vacaciones, modificar la competencia territorial, suprimir el requisito de decidir los asuntos en salas de decisión y expedir reglamentos para 'simplificar' los trámites judiciales y administrativos (Art. 3) son contrarias a los derechos a la igualdad, al acceso a la justicia, a un recurso judicial efectivo y desconocen el principio de proporcionalidad. Ha sido una perversa tradición del sistema jurídico del país, solucionar la congestión judicial a través de la denegación de justicia a las personas, quienes asumen la carga injustificada que deja la ineficiencia institucional.

Asimismo, las facultades para modificar las jornadas laborales y los periodos de vacaciones son discriminatorias contra los funcionarios de la rama judicial quienes en comparación con otros trabajadores del Estado, quedarán con condiciones más gravosas por la mayor carga laboral y sin un pago adicional. Esta medida viola los principios de proporcionalidad y no discriminación por cuanto resulta excesiva y restringe el derecho a la igualdad de los trabajadores de la rama.

La adopción de un Plan Nacional de Descongestión constituye una obligación derivada de mandatos internacionales sobre acceso a la justicia y no a situaciones coyunturales que se prestan para caer en excesos y en concreto para denegar justicia a los ciudadanos como sucede con ocasión de las medidas adoptadas por el decreto 3990. Además, un Plan Nacional de Descongestión debe ampliar y agilizar el acceso a la justicia y no restringirlo como lo hace el decreto 3990.

En relación con la facultad de variar turnos, jornadas y horarios de los funcionarios de control de garantías del artículo 4 párrafo 3 del decreto acusado, tenemos que también desconoce el derecho a la igualdad de estos trabajadores, particularmente porque el decreto enseguida establece que no pueden modificarse los regímenes salariales y prestacionales, de forma que la administración está facultada para cambiar las condiciones laborales sin una contraprestación a favor de los trabajadores y ello constituye un trato diferenciado e injustificado respecto de los demás empleados estatales porque los pagos deben ser proporcionales a la carga y horarios de trabajo.

Finalmente, el conjunto de medidas previstas por el decreto 3990 de 2008, viola el principio de conexidad y de motivación de incompatibilidad porque no existe una parte

considerativa en la norma para determinar la relación material entre las razones alegadas por el Gobierno al declarar la conmoción interior y la motivación de las medidas adoptadas en el referido decreto, ni se encuentra justificada o sustentada la incompatibilidad del estado de conmoción con las leyes ordinarias sobre competencias, cuantías y demás aspectos procesales regulados en el decreto. Estos dos requisitos eran de obligatorio cumplimiento por el Gobierno pero fueron omitidos.

3.4. Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas.

El señor Gustavo Gallón Giraldo y la señora Astrid Orjuela Ruiz en representación de la Comisión Colombiana de Juristas rindieron concepto dentro del proceso de constitucionalidad del decreto 3990 de 2008, solicitando se declare la inexecutable del mismo por las siguientes razones:

1. Inconstitucionalidad por consecuencia: la inconstitucionalidad del decreto de declaratoria de conmoción interior vicia de inconstitucionalidad los decretos de desarrollo.

Para los intervinientes, el decreto 3929 de 2008 por medio del cual se declara el estado de conmoción interior es inconstitucional dado que, según lo establecido en la Constitución, en la ley estatutaria de estados de excepción y en el derecho internacional de los derechos humanos, los hechos que motiven la declaratoria de un estado de excepción deben ser intempestivos y capaces de desdibujar la identidad de un Estado, situación que no se configuró en el presente caso puesto que “el paro judicial fue consecuencia de un conflicto laboral previsible desde el incumplimiento por parte del gobierno de la ley 4 de 1992.” Igualmente mencionan que “la congestión judicial no es un problema que exista a partir del cese de actividades de la rama judicial ni que se haya agudizado por causa del mismo; antes bien, es un problema estructural de la rama judicial frente al cual diferentes gobiernos han adoptado diferentes medidas, entre ellas medidas legislativas para tratar de controlarla y reducirla.”

2. Juicio de constitucionalidad del decreto 3990 de 2008.

. Juicio de motivación suficiente:

Argumentan los ciudadanos que los decretos expedidos por el Presidente de la

República, en ejercicio de las facultades propias del Estado de Conmoción Interior son actos administrativos que deben motivarse. Basan su afirmación en la sentencia C-371 de 1999, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández, la cual señala que: “fuera de las actuaciones expresamente exceptuadas por la Ley, todo acto administrativo debe ser motivado, al menos, de manera sumaria” y los decretos legislativos no son uno de los casos exceptuados por la ley.

Igualmente mencionan la sentencia C-149 de 2003, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda, donde la Corte Constitucional se pronunció en relación con la motivación de los decretos legislativos, en esa ocasión se dijo que inclusive cuando una medida expedida en desarrollo de un estado de excepción no se ocupe de limitar derechos, debe ser motivada, caso en el cual la carga de la motivación no es tan exigente como cuando se limitan derechos, requiriendo en todo caso “que los considerandos del decreto contengan al menos un motivo que justifique la medida”.

Precisan que la motivación o justificación del decreto legislativo de desarrollo de la conmoción interior debe ser diferente de la motivación contenida en el decreto de declaratoria de la conmoción por tratarse de actos administrativos diferentes. Por una parte el decreto que declara la conmoción debe estar encaminada a justificar las razones por las cuales se da lugar a la declaratoria, por otra parte, la motivación del decreto de desarrollo de la conmoción interior debe estar encaminada a argumentar las razones por las cuales las medidas adoptadas responden a las causas que motivaron la declaratoria de la conmoción interior.

Aseguran los representantes de la Comisión Colombiana de Juristas que la falta de motivación del decreto legislativo 3990 de 2008 “implica no solo un vicio de forma sino también un vicio de fondo, porque implica una vulneración al derecho al debido proceso y un serio desconocimiento del Estado Social y Democrático de derecho, impide el ejercicio del derecho a la contradicción y desconoce también el principio de publicidad.”

Al respecto, el artículo octavo de la ley estatutaria de estados de excepción señala:

“Justificación expresa de la limitación del derecho. Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los

derechos constitucionales, de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias.”

En síntesis, la obligación de motivar los decretos legislativos de desarrollo es necesario para demostrar la conexidad de la medida con las causas de la perturbación del orden público, a si mismo permiten al ciudadano conocer las razones que alentaron al gobierno para proferir el acto y facilita el control judicial de la autoridad competente para el efecto. Opinan los intervinientes que toda vez que el decreto 3990 no contiene motivación alguna, es procedente declarar su inconstitucionalidad.

3. Inconstitucionalidad por responder con medidas de excepción a un problema estructural.

Igual situación ocurre con la congestión de los despachos judiciales de orden penal, la que se viene presentando desde tiempo atrás y se aumentó por el traslado de los expedientes a cargo de los jueces ordinarios a la Fiscalía General de la Nación, por competencia, tal como lo afirma el Jefe de ese organismo.

En este orden de ideas, considera la Corte que los hechos narrados no tienen el carácter de coyunturales, transitorios ni excepcionales, que deban ser conjurados mediante medidas de excepción, sino que constituyen patologías arraigadas que merecen tratamiento distinto por medio de los mecanismos ordinarios con que cuenta el Estado para sortear problemas funcionales y estructurales normales.

En esa misma ocasión, la Corte estableció de forma clara e inequívoca este precedente y explicó las razones de diferenciar entre medidas excepcionales y medidas permanentes:

Para la Corporación es claro que los hechos invocados por el Gobierno son, ciertamente, “graves” y perturbadores del orden público, que es presupuesto de la convivencia pacífica y de la vigencia de un orden justo, fin esencial del Estado Colombiano. Pero si son, como las propias cifras aportadas por el Gobierno lo corroboran, las manifestaciones reiteradas de la vieja y arraigada patología social que aqueja al país, no es para su tratamiento que se han dispuesto los estados de excepción. La persistencia obstinada de la citada patología, demanda medidas permanentes, como ella, dirigidas a atacar su génesis y no

la erupción epidérmica. No puede el gobernante desentenderse del problema esencial, dirigiendo su acción a la morigeración del epifenómeno, máxime si ese camino conduce a un régimen restrictivo de los derechos fundamentales que el propio orden constitucional ha dispuesto que sea siempre temporario.

(...)

La circunstancia de que el Constituyente del 91, hubiera limitado la vigencia temporal del estado de conmoción interna, es claramente indicativa de una voluntad dirigida a que nuestros males endémicos no fueran justificativos de un eterno régimen de libertades menguadas. El mensaje implícito en la nueva Carta no puede ser más claro: a los males que se han hecho permanentes, hay que atacarlos con políticas igualmente estables, de largo aliento, cuidadosamente pensadas y diseñadas. Y las medidas de vocación transitoria hay que reservarlas para situaciones de ese mismo sello. No puede el Gobernante trocar su condición de estadista que ataca las causas, por la de escamoteador de enfermedades que trata sólo los síntomas y con medios terapéuticos heroicos que en vez de conjurar el pathos más bien lo potencian.

Si para combatir las manifestaciones endémicas, a las que por desventura ya está habituado el país -sin duda atentatorias de la seguridad ciudadana-, se precisan especiales medidas policivas o castrenses, ellas son compatibles con el régimen de libertades plenas, que el constituyente quiso que fuera la regla y no la excepción.

De lo anterior concluyen que la congestión judicial aducida en el Decreto 3929 de 2008, no fue causada por el paro judicial, pues se trata de un problema antiguo que debe ser atendido mediante medidas ordinarias.

Los intervinientes concluyen que el decreto 3990 de 2008, que establece las estrategias y mecanismos para la descongestión judicial, es inconstitucional por: i) ser inconstitucional el decreto en que se fundamenta; ii) no estar debidamente motivado; iii) responder con medidas excepcionales a un problema estructural de la administración de justicia.

4. Respuestas de a solicitud de pruebas de la Corte Constitucional.

4.1. Ministerio del Interior y de Justicia.

Mediante escrito del 31 de octubre de 2008, el Ministro del Interior y de Justicia remitió a esta Corporación un documento donde responde a los interrogantes de la Corte así:

Reconoce que la Administración de Justicia presenta un estado de congestión generalizado en todos los despachos judiciales del país, que a juicio del Gobierno se agravó con ocasión del cese de actividades en la administración de justicia.

Afirma que las decisiones tomadas en virtud de la declaratoria de conmoción interior están dirigidas a enfrentar la congestión judicial y detener los efectos generados por esta.

Con respecto al inventario resultante del cese de actividades, manifiesta que según el informe del Consejo Superior de la Judicatura, “durante los 44 días del cese de actividades de la administración de justicia, se dejaron de producir 127.596 egresos, calculados con base en el porcentaje de egresos diarios que corresponde a 4.116. Dentro del número de egresos que no se produjeron, 66.349 corresponden a sentencias” al igual que resultó afectado “el trámite de 42.465 tutelas”

Como efectos adicionales a la Congestión señala que, “el Consejo Superior de la Judicatura ha estimado, en relación con el sistema penal acusatorio, que durante el cese de actividades se dejaron de realizar 19.007 audiencias de control de garantías y 10.679 audiencias de conocimiento, para un total de 29.686 audiencias”.

Agrega, que “se dejaron de practicar 1.127.940 notificaciones, lo que conlleva un retraso en el desarrollo de los procesos”

Menciona además que la Policía Nacional a través de la Dirección de Seguridad Ciudadana, informó que “como consecuencia del cese de actividades, 2720 personas quedaron en libertad, por delitos de homicidio, lesiones personales, hurto, tráfico de estupefacientes, entre otros, en razón a que no fue posible legalizar las capturas ante el juez de control de garantías, producidas en situación de flagrancia”.

En relación con el impacto del Plan Nacional de Descongestión previsto, en la reducción de los inventarios en la administración de justicia destaca que servirá para “conjurar los efectos generados en razón del cese de actividades producido por el paro

judicial” y que “Colateralmente, el Plan sirve para trazar los lineamientos y directrices que servirán de base para la construcción de una política permanente con miras a poner fin a la congestión judicial para el año 2010 (justicia al día)”.

Advierte que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura es el organismo competente para adoptar las medidas que se requieren “para el logro de una óptima administración y regulación de los recursos financieros, técnicos y humanos”, dada su naturaleza y las funciones que le otorgan los artículos 256 y 257 de la Constitución Política, por lo cual, las facultades otorgadas a esa Sala, “permiten la adopción de estrategias y medidas que faciliten una respuesta oportuna a la demanda de justicia en Colombia”.

Respecto de las razones llevaron al gobierno a modificar el artículo 2° del Decreto 3930 de 2008 y por qué las estimaron necesarias para alcanzar los fines previstos en el artículo 213 superior sostiene que En relación con el artículo 2° del Decreto 3990 de 2008, que permite a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura crear, suprimir o trasladar cargos sin la intervención de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, sostiene que dicha modificación a la norma antes expedida mediante el Decreto 3930 de 2008 obedeció a la necesidad de ofrecer una respuesta oportuna a los usuarios de la justicia, omitiendo trámites administrativos que pudiesen demorar las decisiones de la Sala.

“Ante la apremiante situación generada por el cese de actividades de la rama judicial y la consecuente necesidad de ofrecer una respuesta ágil y oportuna a los usuarios de la justicia, se encontró imperante omitir cualquier trámite de carácter administrativo que pudiese dilatar las decisiones internas y autónomas de la Sala, tendientes a racionalizar y articular la administración de justicia”.

Precisa que el artículo 3 del Decreto 3990 de 2008 contribuye a la descongestión judicial permite reducir la demora en la práctica de pruebas, generada por la acumulación de procesos al poder distribuir el recurso humano según las necesidades de los despachos, “toda vez que la inactividad judicial generó una congestión que desbordó el alcance de la legislación ordinaria”.

“En este contexto, la medida contemplada en el literal a) del artículo 3 del Decreto 3990,

busca superar la excesiva concentración de procesos observada en algunos distritos judiciales, posibilitando el traslado de los funcionarios necesarios para dar un cubrimiento óptimo en el recaudo de las pruebas que se requieren para proferir las decisiones a que haya lugar, en los despachos que presentan un mayor estancamiento a raíz del cese de actividades.

Adicionalmente, la medida privilegia el principio de preservación de la prueba, en el entendido de que como consecuencia de la interrupción en la prestación del servicio, las pruebas tienden a perder la fuerza y eficacia probatoria, afectando uno de los fines principales del proceso, cual es el de armonizar la verdad real con la verdad procesal”.

Para el Ministro del Interior y de Justicia el literal c) del artículo 3º del decreto se justifica porque permite dar cumplimiento al artículo 23º del proyecto de ley estatutaria que reformó la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, que establece la perención en los procesos ejecutivos, y la figura del desistimiento tácito consagrada en la Ley 1194 de 2008.

Considera que “La actualización de las cuantías para determinar competencia, periódicamente, con base en el monto del salario mínimo legal, tiene como uno de sus efectos, -en este caso, no deseado-, el que los despachos judiciales que conocen de los procesos de mínima y menor cuantía soporten la mayor carga efectiva de trabajo, en relación con la de los despachos que conocen procesos de mayor cuantía”. Por lo anterior era necesario permitir a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, adoptar las medidas necesarias para conjurar ese efecto.

La facultad referida al factor territorial de la competencia, se justifica, e juicio del gobierno, porque según informa el Consejo Superior de la Judicatura, la congestión judicial no está distribuida en forma homogénea desde el punto de vista geográfico, situación que fue agudizada como consecuencia del cese de actividades en la administración de justicia.

En lo relativo a las normas que permiten el apoyo a los despachos judiciales por parte de los estudiantes arguye que ello permite que éstos se vinculen masivamente a la rama judicial, contribuyendo con actuaciones de impulso procesal para dar celeridad a los procesos, efecto para el cual “no se requerirá la terminación del pénsum académico”, y la labor desarrollada se tomará en cuenta cuando dicho estudiante deba cumplir con el

requisito de la judicatura para obtener el grado de abogado. “El Gobierno entiende por apoyo al despacho judicial el desarrollo de actividades tales como radicación de demandas, acciones o asuntos; control de términos; elaboración de oficios, despachos comisorios, telegramas, actas de conciliación, diligencias, proyectos de autos de trámite e interlocutorios; captura, actualización y clasificación de información; organización, manejo y control de expedientes, entre otras”.

Advierte que la norma busca también hacer una redistribución equitativa de los procesos, “que si bien se encuentran para fallo, impiden al despacho concentrarse en los nuevos asuntos represados en virtud del cese de actividades de la rama judicial”: “El cambio de fallador, antes que restarle efectividad y celeridad al desarrollo del proceso, redundará en una mayor objetividad”.

Respecto del artículo 3º señala que plantea un manejo diferenciado entre la jurisdicción penal y las demás jurisdicciones por las características especiales del proceso penal actual, sólo cuando se trate de comisionar para la práctica de pruebas, y de redistribuir los procesos por carga laboral.

La posibilidad de crear jueces y magistrados de apoyo itinerantes constituye para el interviniente “una estrategia adicional de descongestión, fundamentada en la flexibilización y movilidad de la oferta del servicio de justicia”.

Considera que la facultad otorgada en el literal l) del artículo 3º del Decreto 3990, por la cual los autos interlocutorios que no pongan fin a un trámite y aquellos de simple impulso procesal pueden ser decididos por un solo magistrado, contribuye a la celeridad procesal, “comoquiera que habrá un mayor número de magistrados disponibles para decidir sobre dichos asuntos, lo que contribuirá en la disminución de la congestión judicial generada por el cese de actividades”.

Afirma que la expedición de reglamentos autónomos mediante los cuales se simplifiquen los trámites judiciales y administrativos es una herramienta que permite “reducir aquellas actuaciones judiciales y administrativas no previstas en la ley, pero que le restan agilidad a la gestión judicial y que se aplican al interior de los Despachos judiciales”.

Justifica el artículo 4º del Decreto 3990 de 2008 en el hecho de que “la modificación de turnos en los procesos judiciales o la alteración de su orden, conforme al permite una evacuación rápida de procesos que podrían ser resueltos de manera inmediata - por referirse a temas sobre los cuales existe una posición jurisprudencial clara” y que “en los casos en que hay de por medio razones de interés público, violación a los derechos humanos o problemas de seguridad nacional, el respeto del turno impide fallos rápidos que minimicen su impacto con respecto al bien protegido, situación que se agravó con el cese de actividades”.

Al explicar el inciso primero del artículo 4º del Decreto 3990 de 2008, el interviniente advierte que una justicia morosa implica una denegación de la misma lo cual es más grave “cuando están de por medio los derechos humanos, el erario público, o la seguridad nacional, en cuanto los efectos nocivos repercuten en todo el conglomerado, generan una frustración colectiva y una incredulidad institucional de difícil superación”.

En lo referente al trámite preferente de casos por carencia de antecedentes jurisprudenciales considera que la medida “no sólo se ajusta en su totalidad a los postulados de la Carta Superior, sino que es una medida que incidirá positivamente en la descongestión de los despachos judiciales al ofrecer a los jueces criterios que permiten asumir una pronta decisión”

Argumenta que en razón de que el cese de actividades judiciales agravó los problemas de la congestión judicial, conjurar este efecto demanda procedimientos de contratación ágiles.

A juicio del interviniente también la decisión anticipada sin sujeción al orden cronológico de turnos, para casos en los que procede la reiteración de jurisprudencia contribuye a la descongestión judicial, pues ante esa eventualidad el ciudadano no tendrá que esperar años para la solución de su conflicto.

En lo relativo a la facultad de establecer orden temático de revisión de casos, resalta la experiencia exitosa que con la medida ha tenido la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de justicia para reducir la congestión que existía en la misma.

4.2. Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura

Mediante escrito del 20 de noviembre de 2008, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura señala que existe prohibición para la huelga en los servicios públicos que se encuentra expresa en el artículo 56 de la Constitución Política de Colombia cuando dispone: “Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador”.

Precisa que la administración judicial esta catalogada como un “servicio público esencial” en el último inciso del artículo 125 de la Ley 270 de 1996, norma que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-37 de 1996.

Aunado a lo anterior añade que el literal a) del numeral 1 del Artículo 65 de la Ley 50 de 1990, que subrogó el artículo 450 del Código Sustantivo de Trabajo señala: “1) La suspensión colectiva del trabajo es ilegal en cualquiera de los siguientes casos: a) cuando se trata de un servicio público”.

De igual forma el artículo 430 del C. S. del T., modificado por el Decreto 753 de 1956 Art. 1, establece la prohibición de huelga en los servicios públicos. Para efectos del artículo se considera, como servicio público, toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continuar de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien sea que se realice por el Estado directa o indirectamente, o por personas privadas. Constituyendo por tanto, servicio público, entre otras, las actividades las que se presten en cualquiera de las ramas del poder público.

En relación con los convenios 87 de 1948 sobre la libertad sindical y la protección de derecho de asociación en lo referente al derecho de huelga, manifiesta que según la jurisprudencia de Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de expertos de la OIT en la aplicación de convenios y recomendaciones considera que tal derecho puede incluso ser prohibido en la función pública a los funcionarios -públicos que actúan como órganos del poder público, o en los servicios esenciales en el sentido estricto del término.

A su vez el convenio 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública 1978, aprobado por Colombia mediante ley 411 de 1997 en lo referente a las facilidades que deben concederse a las organizaciones de empleados públicos, contempla en el artículo 6 numeral 2 que:

“La Concesión de tales facilidades no deberá perjudicar el funcionamiento eficaz de la administración o servicio interesado”.

Según el Consejo Superior de la judicatura estas disposiciones señalan la posición que deben adoptar los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, al quedar una restricción clara y expresa que les impide perjudicar el eficaz funcionamiento del servicio, el cual con el cese de actividades se vio paralizado.

En el soporte técnico adjunto a la comunicación anterior, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura manifestó que adoptó las medidas que consideró necesarias para garantizar el servicio de justicia, sobre todo en aquellos casos en que se vulneran derechos fundamentales de los ciudadanos, con el propósito de mitigar las dificultades generadas por el cese de actividades.

Destaca a) la creación temporal de juzgados de familia para atender procesos de adopción y de alimentos; b) la asignación de competencias para atender la función de control de garantías a juzgados de descongestión o a aquellos que se habían creado transitoriamente para las pequeñas causas; c) la asignación de varios juzgados de descongestión para atender tutelas y habeas corpus, al igual que la creación de juzgados para esta función; d) la creación en Bogotá de dos juzgados adicionales de ejecución de penas y medidas de seguridad.

Adjunta la relación de Acuerdos Expedidos con respecto al Cese de Actividades Judiciales así:

Precisa que los efectos de estas medidas “mitigaron las consecuencias del cese de actividades, por lo menos para los casos más urgentes”. Advierta también que:

“En primer lugar es necesario hacer referencia a la congestión judicial, marcada por la acumulación de inventarios y un exceso de la demanda sobre la capacidad de respuesta del servicio de justicia.

Sobre este particular, conforme se muestra en el Anexo, se evidencian los siguientes aspectos: En el año 2007 ingresaron a la administración de justicia 1.783.670 procesos. En el año 2007 salieron, como egresos de la administración de justicia 1.632.369 procesos

Durante el año 2007 se tramitaron, en tribunales y juzgados 361.641 tutelas, que corresponden al 20.8% de los ingresos de estos despachos.

En el año 2007 se acumularon adicionalmente en los inventarios 151.301 procesos

A nivel de juzgados, en el año 2007, 17 Distritos concentran alrededor del 85% de la demanda. Así mismo, los Distritos de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga concentran el 50.16% de la demanda. De otra parte, para estos grupos de Distritos, se observa lo siguiente:

- 17 Distritos concentran el 82.51% del inventario en trámite, 5 Distritos concentran el 56.55%
- 17 Distritos concentran el 85.24% del inventario sin trámite, y 5 Distritos concentran el 45.82%

» 17 Distritos concentran el 84.86% de los egresos y 5 Distritos concentran el 49.97%.

Cerca del 63% de los inventarios (con y sin trámite) corresponden a la especialidad civil. Le siguen en representatividad la especialidad promiscua (penal y civil) con un 10% y laboral con un 5.17%. Ejecución de penas tiene a cargo el 9.2% de los inventarios.

De conformidad con lo reportado en el sistema SIERJU, al primer semestre de 2008, se registra un inventario de procesos en la jurisdicción de 2.974.427 procesos, 92% de ellos en los juzgados de la jurisdicción ordinaria (2.729.912 procesos).

Teniendo en cuenta que el inventario de procesos es de aproximadamente 3 millones de procesos y que la capacidad de respuesta (oferta) genera, actualmente acumulaciones adicionales, como lo evidencia la estadística de los años 2007 y 2008, la administración de justicia, en estas circunstancias requeriría, sin recibir nuevos procesos,

un aparato (jueces, empleados, tecnología, infraestructura física, gastos generales), similar al actual, para atender y evacuar este inventario de dos años. Sin embargo, como se muestra en este documento, la situación es más gravosa al mirar la concentración de los inventarios en Distritos y Especialidades ya que la mitad del problema de congestión se encuentra focalizada en cinco Distritos, en la especialidad Civil.

El 48% de los inventarios, finalizados en el primer semestre de 2008, corresponde a procesos con trámite. El 52% corresponde a procesos sin trámite (1.548.418 procesos)

Durante el primer semestre de 2008, ingresaron 813.864 procesos (demanda) y se evacuaron 710.662 procesos (oferta). Esta gestión generó una acumulación de 103.202 procesos en los inventarios.

Durante el primer semestre de 2008, se tramitaron 194.694 tutelas.

Las 194.694 tutelas tramitadas en el primer semestre de 2008 representan el 24% de los ingresos a la jurisdicción (demanda del servicio).

Lo anterior señala que una suspensión en la generación de actuaciones o prestación del servicio, agudiza la situación de acumulación de inventarios, represamiento y de congestión en los despachos judiciales con mayor demanda.

En estas circunstancias, las facultades otorgadas a la Sala Administrativa en los Artículos citados y referidas a (i) nominación y posesión de magistrados, jueces y empleados de la rama judicial, sin sujeción a las normas de carrera, con el fin de garantizar la efectiva prestación del servicio público esencial de administración de justicia en el territorio nacional (ii) la creación, supresión y traslado de cargos en la administración de justicia - la competencia jurisdiccional para tramitar, sustanciar y fallar los procesos, de los que conoce el despacho al cual sea asignado el funcionario judicial creado o trasladado (ii)j) la suspensión provisional a los funcionarios y empleados judiciales y a los pertenecientes a la Fiscalía General de la Nación que, de manera injustificada, se abstengan de cumplir con sus funciones, facilitan la gestión asociada con las estrategias que deban implementarse para mitigar, en primer lugar, las consecuencias del cese de actividades y, en segundo término, adecuar el aparato de administración de justicia, de

una manera más oportuna, conforme a las necesidades (congestión o volumen de represamiento), en las distintas jurisdicciones y especialidades.

Así mismo, la facultad otorgada a la Sala Disciplinaria, permite asegurar el cumplimiento de las funciones por parte de los servidores judiciales en aras de dar cumplimiento a los principios constitucionales y legales de la administración de justicia.

De manera particular, en materia de competencias asignadas a los funcionarios cuyos cargos sean creados suprimidos o trasladados con ocasión del Decreto 3030 y 3990 de 2008, el resultado es de alta relevancia dado que en este escenario se puede impactar con mayor facilidad los circuitos judiciales o especialidades que más lo necesiten, previo análisis de las cargas laborales represadas.

Es necesario para efectos de la discusión, señalar a continuación las cifras generales de efectos del cese de actividades judiciales:

EFFECTOS DEL CESE DE ACTIVIDADES JUDICIALES

Teniendo en cuenta que diariamente se producen 4.116 egresos en tribunales y juzgados (conforme a los resultados de gestión del año 2007), el efecto del cese de actividades resulta de multiplicar este número (4.116) por el número de días hábiles (31) del cese.

Efecto en egresos:

4.116 egresos/día x 31 días

= 127.596 egresos

Lo anterior significa que en los 44 días calendario y 31 días hábiles, del cese de actividades, se dejaron de producir 127.596 egresos.

Ahora bien, teniendo en cuenta que en el año 2007, la participación de las sentencias sobre los egresos alcanzaron (sic) el 52%, el resultado sobre los egresos estimados, dejados de generar muestra que el cese generó efectos sobre 66.349 sentencias.

En cuanto a las tutelas, teniendo en cuenta que en el año 2007, en tribunales y

juzgados se tramitaron 361.641 acciones de tutela, es decir 1.369 tutelas diarias (22 días hábiles por mes), el efecto en el trámite de tutelas para los 31 días hábiles del cese de actividades se calcula en 42.465 tutelas.

En cuanto al Sistema Penal Acusatorio, tomando como base el informe de gestión de los cuatro primeros meses de 2008 en el sistema penal acusatorio, Anexo 2 del presente documento, se estima que el efecto del cese de actividades, en relación con el número de audiencias dejadas de efectuar y que deben reprogramarse, asciende a 19.007 audiencias de Control de Garantías y 10.679 Audiencias de Conocimiento, para un total de 29.686 audiencias en SAP

Es claro entonces que las facultades otorgadas coadyuvan a reducir la problemática agudizada y que en consecuencia las mismas contribuyen efectivamente a la descongestión judicial (mediante la ampliación de la capacidad instalada - léase oferta de justicia-, la ampliación del acceso en puntos prioritarios con mayor presión de la demanda, y la flexibilización para el ingreso de servidores por mecanismos distintos a la carrera judicial - que demandan menores tiempos para su aplicación -).

Ahora bien, el desarrollo de las facultades citadas debe armonizarse con la construcción del Plan Nacional de Descongestión - Justicia al día, que deberá implementarse de manera gradual, conforme a las prioridades y disponibilidades presupuestales, en los próximos dos (2) años, para asegurar un servicio oportuno y eficiente a finales del año 2010.

Considera además que las atribuciones “asignadas mediante los artículos 256 y 257 de la Constitución Política y la Ley 270 de 1996, ‘Estatutaria de la Administración de Justicia’, han permitido prestar el servicio de justicia de manera regular. No obstante, con estas atribuciones sería muy difícil conjurar los efectos del cese de actividades, dada su duración, el volumen de procesos que se dejaron de evacuar y la demanda no atendida, durante los 44 días que duró dicha situación”.

Manifiesta que “Los datos suministrados por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, corresponden al número de acciones, procesos y audiencias desatendidas por los servidores judiciales desde el inicio del cese de actividades judiciales (3 de septiembre de 2008) hasta la fecha de presentación del informe, cuando habían transcurrido 37 días.

Concluye que,

Teniendo en cuenta que el inventario de procesos es de aproximadamente 3 millones de procesos y que la capacidad de respuesta (oferta) genera, actualmente acumulaciones adicionales, como lo evidencia la estadística de los años 2007 y 2008, la administración de justicia, en estas circunstancias requeriría, sin recibir nuevos procesos, un aparato (jueces, empleados, tecnología, infraestructura física, gastos generales), similar al actual, para atender y evacuar este inventario de dos años. Sin embargo, como se muestra en este documento, la situación es más gravosa al mirar la concentración de los inventarios en Distritos y Especialidades ya que la mitad del problema de congestión se encuentra focalizada en cinco Distritos, en la especialidad Civil.

El 48% de los inventarios, finalizados en el primer semestre de 2008, corresponde a procesos con trámite. El 52% corresponde a procesos sin trámite (1.548.418 procesos)

Durante el primer semestre de 2008, ingresaron 813.864 procesos (demanda) y se evacuaron 710.662 procesos (oferta). Esta gestión generó una acumulación de 103.202 procesos en los inventarios.

Durante el primer semestre de 2008, se tramitaron 194.694 tutelas.

Las 194.694 tutelas tramitadas en el primer semestre de 2008 representan el 24% de los ingresos a la jurisdicción (demanda del servicio).

5. Concepto del Procurador General de la Nación (E).

La Procuraduría General de la Nación mediante concepto número 4685 del dieciséis (16) de diciembre de 2008, solicita a la Corte que declare la inexecutable de algunas disposiciones del decreto 3990 de 2008 por ser contrarias a la Constitución.

Inicialmente el Ministerio Público recuerda que solicitó se declarara la inconstitucionalidad de la declaratoria de Estado de Conmoción Interior efectuada mediante el Decreto 3929 de 2008, y en consecuencia, todos los decretos extraordinarios que se expidan con base en esa declaratoria devienen en inconstitucionales, por lo que el Ministerio Público solicitará a la Corporación Judicial declarar inexecutable el Decreto 3990 de 2008. Como

consecuencia, todos los decretos extraordinarios que se expidan con base en esa declaratoria devienen en inconstitucionales, por lo que el Ministerio Público solicitará a la Corporación Judicial declarar inexecutable el Decreto 3990 de 2008.

En caso de que la Corte llegara a declarar ajustado a la Carta el Decreto 3929 de 2008, la vista fiscal realiza subsidiariamente una revisión del decreto 3990 de 2008, que inicia con un análisis formal del mismo para concluir que, en este aspecto, se encuentra ajustado a la Carta.

A continuación realiza el estudio material del contenido del decreto 3990 de 2008, no sin antes precisar que: a) los decretos extraordinarios derivados de la declaración de un estado de conmoción interior “sólo pueden referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción, y las medidas que se adopten deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos”; y b) “en ningún caso los civiles pueden ser investigados o juzgados por la justicia penal militar, no pueden suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales, y no se puede interrumpir el normal funcionamiento de ninguna rama u órgano del Estado”.

Precisa luego como causas de la declaratoria del citado estado de excepción la interrupción en el funcionamiento de la administración de justicia, derivado de la huelga de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, que generó graves problemas de congestión que impiden el acceso del ciudadano para reclamar y hacer efectivos sus derechos. En consecuencia el análisis del Decreto 3990 de 2008 se realizará a partir de “la precisa unidad de materia que debe existir entre las causas que motivaron la declaratoria de conmoción interior y las medidas estrictamente necesarias para conjurar la misma e impedir que se extiendan sus efectos”.

Considera que otorgar facultades a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, “se ajusta a la intención de descongestionar la justicia a partir de los efectos del paro judicial”, dadas las funciones que la Constitución y la Ley atribuyen a ese organismo.

Procede luego a realizar un análisis de cada una de las disposiciones del Decreto 3990 de 2008.

Por su relación con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior considera ajustado a la Carta el artículo 1 del Decreto 3990 de 2008 que faculta a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para adoptar un plan nacional de descongestión para reducir los inventarios de procesos en los despachos judiciales de todas las jurisdicciones, únicamente con el fin de contrarrestar los efectos adicionales de congestión generados por el cese de actividades en la Rama Judicial motivo de la declaratoria de conmoción interior”

Solicita que se declare la inexecutable del artículo 2º del Decreto 3990 de 2008, para lo cual se remite al análisis realizado sobre el mismo en el concepto expedido respecto a la constitucionalidad del Decreto 3930 de 2008, donde manifestó que,

“En cuanto al artículo 2 del citado Decreto, como éste fue modificado por el artículo 2 del Decreto 3990 de 2008, se hace necesaria la integración normativa por consecuencia, para evitar fallos inocuos o contrarios al orden constitucional debido a que ambas normas pueden ser contrarias a la Carta Política. Esto ante el evento de declararse inhibida la Corte Constitucional para pronunciarse en relación con la executable del artículo 2 del Decreto 3930 de 2008, por sustracción de materia ante la modificación aludida.

El artículo 2 del Decreto 3990 se refiere a la función de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de crear, suprimir o trasladar cargos de la Administración de Justicia, lo cual es una de sus funciones constitucionales normales. De igual manera, es asunto normal que quienes ocupen los cargos nuevos deben ejercer las competencias para los cuales fueron creados éstos.

Ahora bien, no es claro en relación con el sistema penal acusatorio que el funcionario judicial cuyo cargo se cree o que sea trasladado al mismo tenga competencia para tramitar, sustanciar y fallar los procesos de los que conoce el despacho al cual haya sido asignado. Podría pensarse que las funciones de investigación, garantías y juzgamiento estarían en cabeza del mismo funcionario judicial.

Por tanto, debido a que no es estrictamente necesario para contrarrestar el estado de conmoción interior decretado y porque su redacción resulta confusa a la luz del sistema penal acusatorio, se solicitará a la Corte Constitucional declarar inexecutable el artículo 2 del Decreto 3990 de 2008.”

En principio manifiesta que genéricamente la facultad consagrada en el artículo 3º del decreto 3990 de 2008 al establecer los parámetros que debe tener en cuenta la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para implementar el Plan Nacional de Descongestión de la Rama Judicial se ajusta al orden constitucional.

El literal a) del citado artículo y decreto:

“es inconstitucional porque lo relacionado con la comisión para la práctica de pruebas es un asunto ya regulado por los códigos de procedimiento, por lo que no resulta estrictamente necesaria la expedición de la norma aludida mediante decreto extraordinario; y porque lo correspondiente al traslado de jueces fuera del lugar de su sede para la instrucción y práctica de pruebas es un contrasentido a la misma descongestión porque ese traslado lo podría hacer directamente el juez de conocimiento. Es decir, la ley debió autorizar al propio funcionario de conocimiento. De igual manera, estos parámetros procesales debió señalarlos directamente el legislador y no delegar en decisiones administrativas la selección de procesos, porque esto va en contra de la independencia de los jueces para decidir la comisión en cada caso concreto, y porque se están otorgando competencias legales a un ente puramente administrativo.

Ahora bien, tampoco es claro al principio de independencia judicial que administrativamente se señalen procesos que deban ser instruidos por comisión, lo cual es contrario a la garantía del acceso a la justicia en lo que corresponde a la formación del convencimiento del juez para dictar las providencias.

El literal b) del artículo 3 del Decreto 3990 de 2008 se ajusta al orden constitucional “en cuanto tiene relación directa e inmediata con la corrección de las anomalías que condujeron a la declaratoria de conmoción interior”.

El literal c) del mismo artículo armoniza con orden superior que “rodea la corrección de las causas que motivaron la declaratoria de conmoción interior, razón por la que se solicitará a la Corporación su exequibilidad”.

El literal d) del artículo 3 del Decreto 3090 de 2008 al autorizar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para modificar las cuantías que determinan la competencia para decidir los procesos en única o primera instancia, es inconstitucional

“porque es un asunto ya regulado en las normas procesales, pero sobre todo, porque se trata de un tópico procesal propio de la ley en cuanto altera el debido proceso y el acceso a la justicia en lo que tiene que ver con la garantía de la doble instancia. La inseguridad jurídica aumenta porque por vía administrativa se puede variar, las veces que se quiera, los montos de los procesos de mínima, menor y mayor cuantía”.

Pide una constitucionalidad condicionada del literal e) del Decreto 3990 de 2008, por cuanto se ajusta a los fines de la declaratoria de conmoción interior por lo cual resulta constitucional, “siempre y cuando respeten los derechos laborales de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, lo cual significa que debe haber una compensación salarial y prestacional plena por el tiempo adicional que laboren”.

El literal f) del artículo 3 del Decreto 3990 de 2008 se considera ajustado a la Carta en el entendido que “la autorización de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura a los jueces para vincular estudiantes de derecho de las universidades del país como apoyo a los correspondientes despachos judiciales, como requisito de la judicatura, también cobija a los magistrados de los tribunales en todo Colombia”.

Estima viable el literal g) del artículo 3 del Decreto 3990 de 2008 porque las necesidades del servicio para efectos de la descongestión de los despachos judiciales son un asunto de interés general por lo cual es posible regular lo relativo a las vacaciones.

El literal h) del artículo 3 del Decreto 3990 de 2008 se considera contrario al ordenamiento superior, pues “va en contra de los derechos laborales y de la eficiencia administrativa de los funcionarios y empleados cuyos juzgados presenten estadísticas de desempeño comparativamente muy favorables, porque lo que se presentaría sería un desestímulo o castigo al buen desempeño laboral”.

El literal i) del Decreto 3990 de 2008 resulta constitucional, en tanto la facultad de modificar la competencia de tribunales y juzgados es una función que la misma Carta confiere al Consejo Superior de la judicatura.

El literal j) resulta conforme a los motivos de la declaración del estado de conmoción, porque la creación de jueces y magistrados de apoyo itinerantes en cada jurisdicción permite atender las mayores cargas de congestión en los despachos judiciales.

El literal k) del artículo 3 del Decreto 3990 de 2008 “Es un asunto administrativo propio del Consejo Superior de la Judicatura, por lo que su constitucionalidad no tiene reparos, por lo que se requerirá su exequibilidad, aunque en estricto sentido no existe una relación directa con los motivos que originaron la declaración de conmoción”.

El literal l) del artículo 3 del Decreto 3990 de 2008 se refiere a un asunto que corresponde al legislador “que no puede ser delegado en las funciones administrativas del Consejo Superior de la Judicatura porque entraña inseguridad jurídica en lo que corresponde a la definición del tipo de autos entre su condición de trámite y los interlocutorios, y de éstos últimos entre los que ponen fin a un trámite y los que no”.

“Eso compromete el debido proceso y el acceso a la justicia porque podría dársele trato de mero trámite a asuntos procesales que implican decisiones de fondo. Por tanto, se solicitará a la Corte declare su inconstitucionalidad”.

El literal m) del artículo 3 del Decreto 3990 de 2008, que trata de la expedición de reglamentos mediante los cuales se simplifiquen los trámites judiciales y administrativos, en lo no previsto en la Ley, se ajusta al ordenamiento superior, por cuanto se trata de una función expresamente consagrada en el artículo 257, numeral 3º de la Constitución Política. En todo caso “dicha competencia debe ser ejercida en función de la descongestión judicial, finalidad de la declaratoria del estado de conmoción interior”.

El análisis del Artículo 4 del Decreto 3990 se distribuye en varios temas.

En primer lugar, la Vista Fiscal considera inexecutable el trámite preferencial para sustanciación y fallo de procesos en sus instancias, cuando así lo decidan las salas especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las salas, secciones y subsecciones del Consejo de Estado, la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura o la Corte Constitucional, cuando existan las razones allí previstas.

Lo anterior por cuanto “En un medio judicial como el colombiano, donde la congestión es una constante, la justicia preferencial deviene en inconstitucional porque genera mayor retraso en los demás procesos que no encuadran dentro de la clasificación establecida para su revisión preferente, con lo cual el principio de primero en tiempo primero en derecho, base de la recta administración de justicia y del derecho de acceso a

la misma se ve comprometido en contra de otros intereses jurídicos que reclaman su pronta solución, máxime cuando de por medio existan personas privadas de la libertad o bienes bajo medida cautelar de los cuales depende el futuro familiar o laboral de otros procesados”.

Adicionalmente sostiene la Procuraduría General de la Nación que “dicha medida no se ajusta a las finalidades de la conmoción interior para corregir los problemas de congestión en la justicia” y además vulnera los principios de “imparcialidad, celeridad y efectividad de la administración de justicia y del derecho a la misma que les asiste a todos los habitantes de Colombia”.

En segundo lugar, se refiere a la posibilidad de expedir una decisión anticipada de recursos interpuestos ante la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura, cuando la decisión entraña sólo la reiteración de jurisprudencia, para concluir que, en principio la medida resulta inexecutable “por las mismas razones expuestas en relación con el trámite procesal preferencial antes referido”. “Sin embargo y debido a la técnica laboral que se aplica a todos los procesos por igual, en donde hay que hacer una revisión inicial de cada uno para determinar su estado y procedencia del recurso extraordinario ante la respectiva Corte, es viable la decisión anticipada de los recursos interpuestos si, en general y no sólo para reiterar jurisprudencia, los mismos pueden ser resueltos de plano sin que haya que practicar pruebas. Con esa consideración, se solicitará a la Corte Constitucional declarar executable la resolución de recursos por las altas Cortes de manera anticipada”.

En tercer lugar, analiza la posibilidad de determinación de un orden temático, por parte de las altas Cortes y los tribunales de distrito judicial, para la elaboración y estudio preferente de los proyectos de sentencia, y al respecto considera que la medida contraría el ordenamiento superior “en cuanto que la decisión de los temas termina relativizando la equidad para impartir justicia según los turnos judiciales, lo cual puede finalizar yendo en contra del acceso a la administración de justicia de quienes deben supeditar su turno al alea del tema que decida la correspondiente corporación judicial trabajar, teniendo en cuenta, además, el alto grado de congestión constante de estos cuerpos judiciales colegiados. Por tanto, se solicitará la Corte Constitucional declarar su inexecutable”.

En cuarto lugar, el párrafo 1º del artículo 4 del Decreto 3990 de 2008 se considera exequible pues reitera lo establecido en el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, “la que a su vez reafirma el principio que los jueces de la República deben proferir las sentencias en el estricto orden en que les haya sido pasado el expediente para tal fin, y solo ese es modificable en situaciones excepcionales en lo contencioso-administrativo, lo cual es comprensible debido a las razones propias de la existencia de esa jurisdicción”.

El párrafo 2º del artículo referido también resulta ajustado a la Carta, por referirse a asuntos administrativos de cada corporación judicial.

Por último, el párrafo 3º del artículo 4 del Decreto 3990 de 2008, se encuentra ajustado a la Constitución Política, pues la función de reglamentar los turnos, jornadas y horarios para garantizar el ejercicio permanente de la función judicial penal del control de garantías, es propia del Consejo Superior de la Judicatura.

El artículo 5º del Decreto 3990 de 2008 que establece el régimen de contratación para la ejecución del Plan Nacional de Descongestión tiene relación directa e inmediata con los fines para los cuales se decretó la conmovición interior mediante el Decreto 3929 de 2008, por lo que se solicita su constitucionalidad.

Por último, se refiere al artículo 6º de la norma indicada que establece la vigencia de la misma a partir de su expedición, considerándolo propio de la técnica legislativa, por lo que solicita se declare su exequibilidad.

3.1. Declarar INEXEQUIBLE el Decreto 3990 de 2008 como consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad del Estado de Conmovición Interior efectuada mediante el Decreto 3929 de 2008.

Subsidiariamente:

ESTARSE A LO QUE RESUELVA en la sentencia de control del Decreto 3930 de 2008, en caso de haber declarado la unidad normativa incluyendo en su decisión el contenido del artículo 2 del Decreto 3990 de 2008, o subsidiariamente, declarar INEXEQUIBLE el artículo 2 del Decreto 3990 de 2008.

3.3. Declarar INEXEQUIBLES los literales a), d), h), l) del artículo 3 del Decreto 3990 de 2008; declarar EXEQUIBLES los literales b), c), g), i), j), k), m) del artículo 3 del Decreto 3990 de 2008; declarar EXEQUIBLE el literal e) del artículo 3 del Decreto 3990 de 2008 bajo el entendido que debe haber una compensación salarial y prestacional plena para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial por el tiempo adicional que laboren, lo cual debe hacerse retroactivo al momento en que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura haya empezado a establecer y hacer efectivos los turnos, jornadas y horarios adicionales de atención al público; y declarar EXEQUIBLE el literal f) del artículo 3 del Decreto 3990 de 2008 bajo el entendido que la autorización de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura a los jueces para vincular estudiantes de derecho de las universidades del país como apoyo a los correspondientes despachos judiciales, como requisito de la judicatura, también cobija a los magistrados de los tribunales en todo Colombia.

3.4. Declarar INEXEQUIBLES los incisos primero, segundo y cuarto del artículo 4 del Decreto 3990 de 2008; declarar EXEQUIBLES los párrafos 1º y 2º del artículo 4 del Decreto 3990 de 2008; declarar EXEQUIBLE el inciso tercero del artículo 4 del Decreto 3990 de 2008 bajo el entendido que es viable la decisión anticipada de los recursos interpuestos si, en general y no sólo para reiterar jurisprudencia, los mismos pueden ser resueltos de plano sin que haya que practicar pruebas; y declarar EXEQUIBLE el párrafo 3º del artículo 4 del Decreto 3990 de 2008 bajo el entendido que la función reglamentaria de los turnos, jornadas y horarios para garantizar el ejercicio permanente de la función judicial penal del control de garantías debe ejercerse respetando los derechos laborales y prestacionales de los funcionarios y empleados judiciales que tengan que impartir dicha función en horas y días no hábiles.

3.5. Declarar EXEQUIBLES los artículos 5 y 6 del Decreto 3990 de 2008.

II. CONSIDERACIONES.

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer del proceso de la referencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-7 de la Constitución.

Inexequibilidad del Decreto 3929 de 2008

2. Mediante la Sentencia C-070 de 20098, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad del Decreto 3929 de 2008, “por el cual se declara el estado de conmoción interior”.

Como consecuencia de lo anterior, sobreviene la inexequibilidad del Decreto 3990 de 2008, que se dictó en desarrollo de la norma declarada inconstitucional.

III. DECISIÓN

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

PRIMERO .- Declarar INEXEQUIBLE el Decreto 3990 de 2008 “Por el cual se otorgan facultades a la Sala Administrativa y Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y se dictan otras disposiciones”.

Notifíquese, Cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

Aclaración de voto.

CLARA ELENA REALES GUTIERREZ

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Impedimento aceptado.

1 Diario Oficial No 47.137 del 9 de octubre de 2008.

2 Particularmente se transcriben apartes de la sentencia C-466 de 1995 y C-802 de 2002.

3 Fl. 14,

4 Fl. 15.

5 Fl. 16.

6 Fl. 22.

7 A saber: La Corte Constitucional ha establecido un conjunto de requisitos formales y materiales para determinar la validez de las medidas adoptadas durante un estado de conmoción interior, entre los formales destaca la necesidad de verificar si el decreto que las adopta fue: firmado por el Presidente y todos sus ministros, dictado en desarrollo de la declaratoria del estado de conmoción interior o de sus prórrogas, proferido dentro de la vigencia temporal de la conmoción y si ha sido motivado debidamente.

Dentro de los materiales, la Corte ha señalado se deben realizar cuatro juicios de validez sobre las medidas: el juicio de conexidad que pretende determinar si existe una relación directa entre las medidas ordenadas por el Gobierno y las causas que dieron origen al estado de conmoción; el juicio de finalidad, para establecer si cada una de las medidas, tiene como finalidad específica superar la crisis de la conmoción y prevenir la prolongación de sus consecuencias; el juicio de necesidad, cuyo propósito es verificar si las medidas están debidamente motivadas y son necesarias para alcanzar los objetivos planteados por el Gobierno al declarar la conmoción; el juicio de proporcionalidad que debe establecer si las medidas de conmoción son proporcionales a los hechos de alteración y desestabilización que se están presentando.

La Corte también debe determinar si las medidas adoptadas suspendieron alguna norma y fue justificada la existencia de incompatibilidad entre las medidas de conmoción y el régimen ordinario.

Finalmente, el control constitucional debe verificar que las limitaciones de derechos no vulneren el núcleo esencial de los derechos humanos y sean las estrictamente necesarias para conjurar la crisis; además, las medidas no deben ser discriminatorias ni pueden suspender los derechos, afectar el funcionamiento de las ramas del poder

público o modificar las funciones de acusación y juzgamiento de delitos.

Los juicios realizados sobre las medidas de excepción tienen fundamento en los principios previstos por el artículo 9 de la ley estatutaria de estados de excepción y que de acuerdo con la Corte Constitucional corresponden a los “principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, no discriminación y motivación de incompatibilidad” y los principios constitucionales de subsidiariedad y conexidad. El principio de finalidad indica que cada medida adoptada por el Gobierno debe orientarse a superar la crisis y evitar la extensión de los efectos, según este principio, “las medidas adoptadas en los decretos legislativos [deben estar] directa y específicamente encaminada[s] a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, y no a alcanzar otros propósitos” 9; el principio de necesidad establece si las razones que sustentan las medidas adoptadas son imperiosas para superar la conmoción, es decir, “en virtud del principio de necesidad, deben ser expresas y claras las razones por las cuales las medidas adoptadas son necesarias para alcanzar el restablecimiento del orden público”¹⁰ el principio de motivación de incompatibilidad, señala que si fueron suspendidas leyes por los decretos que desarrollan la conmoción, deben estar plenamente justificadas las razones de incompatibilidad entre el régimen de excepción y el régimen ordinario, según este principio, “los decretos legislativos que suspendan leyes deben expresar las razones por las cuales son incompatibles con el estado de conmoción interior”¹¹ el principio de proporcionalidad dispone que las medidas de conmoción deben ser proporcionales a los hechos que dieron origen al estado de excepción, “la proporcionalidad, mira a que las medidas adoptadas para conjurar la alteración del orden público sean adecuadas para ello, sin resultar excesivas por implicar restricciones de derechos, órdenes, o disposiciones innecesarias, como tampoco insuficientes para alcanzar su propósito”² el principio de no discriminación establece la prohibición de que las medidas excepción contengan algún tipo de discriminación por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, en este sentido, este principio exige “que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no entrañen diferencia de trato alguna, fundada en [esas] razones” el principio de subsidiariedad implica demostrar que las facultades ordinarias de las autoridades no son suficientes para superar la situación de conmoción, esto es, que “la utilización de las facultades excepcionales se supedita a la imposibilidad o insuperable insuficiencia de las instituciones de la normalidad para resolver la situación de grave

alteración del orden público; y el principio de conexidad que verifica la existencia de una relación directa entre las causas esgrimidas para declarar la conmoción interior y las medidas adoptadas para superarla, es decir, este principio “exige la presencia de una relación material entre las causas invocadas por el Gobierno al declarar la conmoción interior y los motivos esgrimidos por él posteriormente en los decretos legislativos subsiguientes.

8 M.P. Humberto Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez (E).