

Sentencia C-112/17

ACTO LEGISLATIVO 2 DE 2015 QUE ADOPTA UNA REFORMA DE EQUILIBRIO DE PODERES Y REAJUSTE INSTITUCIONAL-Demanda de inconstitucionalidad contra actos reformativos de la Constitución por vicios de procedimiento en su formación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS REFORMATIVOS DE LA CONSTITUCION POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN SU FORMACION-Competencia de la Corte Constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS REFORMATIVOS DE LA CONSTITUCION FRENTE A LA COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA DIRIMIR CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE DISTINTAS JURISDICCIONES-Reitera decisión inhibitoria de sentencia C-053 de 2016

COSA JUZGADA-Fundamentos/COSA JUZGADA-Alcance/COSA JUZGADA-Efectos

COSA JUZGADA ABSOLUTA Y COSA JUZGADA RELATIVA-Distinción

COSA JUZGADA RELATIVA-Configuración

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS REFORMATIVOS DE LA CONSTITUCION SOBRE LA CLAUSULA DEROGATORIA FRENTE A LAS FUNCIONES DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA O LOS CONSEJOS SECCIONALES-Inexistencia de cosa juzgada

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS REFORMATIVOS DE LA CONSTITUCION FRENTE A LA CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL POR DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Cosa juzgada relativa en sentencia C-373 de 2016

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS REFORMATIVOS DE LA CONSTITUCION FRENTE A LA CONCORDANCIA, VIGENCIA Y DEROGATORIA-Cosa juzgada relativa en sentencia C-285 de 2016

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS REFORMATIVOS DE LA CONSTITUCION FRENTE AL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Cosa juzgada en sentencia C-373 de 2016

ACTOS REFORMATIVOS DE LA CONSTITUCION-Competencia de la Corte Constitucional para pronunciarse en razón a vicios competenciales

PODER DE REFORMA DE LA CONSTITUCION-Límites

JUICIO DE SUSTITUCION-Elementos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos formales mínimos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FRENTE AL JUICIO DE SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION POR EXCESO EN EL PODER DE REFORMA-Inhibición por carencia de aptitud de

los cargos

Referencia:

Expediente D-11533

Demandante:

Paulina Canosa Suárez

Asunto:

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 14, 17, 19 (parcial) y 26 (parcial) 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:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

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

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, la ciudadana Paulina Canosa Suárez demandó los artículos 14, 17, 19 (parcial) y 26 (parcial) 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”.

Mediante Auto de veintiséis (26) de julio de dos mil dieciséis (2016), el Magistrado Sustanciador decidió, en primer lugar, rechazar la demanda formulada contra el artículo 17, las remisiones al Consejo de Gobierno Judicial y a la Gerencia de la Rama Judicial contenidas en el artículo 19 del Acto legislativo y los incisos 2 y 6 del artículo 26 por presentarse cosa juzgada constitucional absoluta, en virtud de las declaratorias de inexequibilidad adoptadas por esta Corporación mediante Sentencias C-285 y C-373 de 2016. En segundo lugar, resolvió inadmitir la demanda al considerar que la actora no cumplió con la carga argumentativa calificada, que exige la jurisprudencia constitucional, cuando se trata de evidenciar la sustitución de la Constitución Política.

El dos (2) de agosto de 2016, dentro del término previsto para la corrección, la accionante radicó en la Secretaría General de esta Corporación el escrito de subsanación. Mediante Auto de dieciocho (18) de agosto de dos mil dieciséis (2016), el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor

Procurador General de la Nación para los efectos de su competencia.

En la misma providencia ordenó comunicar el inicio del proceso al Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso, con el propósito de impugnar o defender la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Además, invitó al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas, a la Academia Colombiana de la Abogacía, a Dejusticia, a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, al Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario-ICDD-, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal-ICDP-, así como a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, Nacional, Distrital Francisco José de Caldas, Militar, Externado de Colombia, del Atlántico, Industrial de Santander, San Buenaventura, Andes, Libre, Gran Colombia, EAFIT, del Rosario, del Norte, Pontificia Javeriana, del Sinú, Pontifica Bolivariana, Santo Tomás, Sergio Arboleda, del Valle y Autónoma de Bucaramanga -UNAB-, para que intervinieran dentro del proceso, con la finalidad de rendir concepto sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional decide sobre la demanda de la referencia.

II. EL TEXTO DEMANDADO

A continuación, se transcriben los artículos 14, 17, 19 y 26 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”.

“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.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

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 17. Deróguese el artículo 256 de la Constitución Política.

Dicho artículo 256, cobro vigor tras lo resuelto por la Corte en la Sentencia C- 285 de 2016, salvo en los contenidos que seguidamente se subrayan

Artículo 256 de la Constitución Política: Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones: (...)

3. Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley. (...)

6. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones. (...)

Artículo 19. El artículo 257 de la Constitución Política quedará así¹:

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 Judicial² previa convocatoria pública reglada adelantada por la Gerencia de la Rama Judicial³, 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 1. 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.

Artículo 26. Concordancias, vigencias y derogatorias.

Sustitúyase la expresión “Consejo Superior de la Judicatura” por la de “Comisión Nacional de Disciplina Judicial” en el artículo¹¹⁶ de la Constitución Política.

Sustitúyase la expresión “Consejo Superior de la Judicatura” por la de “Consejo de Gobierno

Judicial” en el artículo 156 de la Constitución Política.

Elimínese la expresión “y podrán ser reelegidos por una sola vez” en el artículo 264 de la Constitución Política.

Elimínese la expresión “Podrá ser reelegido por una sola vez y” en el artículo 266 de la Constitución Política.

La Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes mencionada en el artículo 178 de la Constitución Política, no será una de las comisiones permanentes previstas en el artículo 142 de la misma.

Sustitúyase la expresión “Consejo Superior de la Judicatura” con “Consejo de Gobierno Judicial” en el artículo 341 de la Constitución Política.

Sustitúyase el encabezado del Capítulo 7 del Título VIII con el de “Gobierno y Administración de la Rama Judicial”.

Deróguese el artículo 261 de la Constitución Política y reenumérese el artículo 262 que pasará a ser el 261”.

III. LA DEMANDA

Tanto en el escrito inicial como en la corrección del mismo, la actora considera que los preceptos objeto de censura constitucional, contenidos en los artículos 14, 17, 19 y 26 del Acto Legislativo 02 de 2015, sustituyen la Constitución Política de 1991.

Lo anterior, con base en los siguientes argumentos:

Señala que la Constitución Política de 1991 creó el Consejo Superior de la Judicatura, el cual estaba compuesto por dos salas: la jurisdiccional disciplinaria y la administrativa. En dicha entidad radicaba la independencia y la autonomía de la Rama Judicial. La independencia interna porque el órgano de control disciplinario no era nombrado por la misma Rama Judicial, ello para garantizar un sistema de pesos y contrapesos, como, a su vez, sucedía con las otras dos Ramas del Poder Público y la independencia externa porque ninguna de las otras Ramas del Poder Público tenía injerencia en dicha entidad.

Advierte que el Acto Legislativo 02 de 2015 acaba con el Consejo Superior de la Judicatura y diseña un nuevo modelo en el que la administración y la gerencia de la Rama Judicial se separan de la función jurisdiccional disciplinaria, pues esta se traslada a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Explica que en virtud de la sentencia C-285 de 2016 se revivió el Consejo Superior de la Judicatura, pero no con el diseño del constituyente de 1991, pues dicha entidad coexiste con la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. En esa medida, considera que del control de constitucionalidad no puede resultar un cambio tal en el diseño constitucional, que es de competencia exclusiva del Congreso de la República, rama del poder que quiso acabar con el Consejo Superior de la Judicatura, pues en el 2015 se creó una entidad pero desde el 2016 hay dos vigentes, la acabada y la creada para reemplazarla, una “lex tertia” inadmisibles doctrinaria y jurisprudencialmente que genera una Constitución “tertia” porque solo el Congreso puede reformarla.

Advierte que los esfuerzos de la Corte Constitucional para adecuar lo aprobado por el Congreso, excluyendo lo declarado parcialmente inconstitucional, genera una nueva inconstitucionalidad, por falta de competencia de esta Alta Corte para reformar la Carta Política. Sin embargo, aclara que con la demanda no pretende la nulidad de la sentencia C-285 de 2016 sino la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas que no fueron revisadas por no haber sido demandadas o porque se consideró inepta la demanda.

En su libelo de corrección reiteró que con las decisiones de esta Corporación se afecta el eje definitorio de la Constitución Política porque jurisprudencialmente quedarían dos entidades, lo cual no es competencia de la Corte Constitucional sino del Congreso de la República, que diseñó una sola para la garantía de la autonomía e independencia de la Rama Judicial. Indica que cuando el Congreso se extralimita en el poder de reforma sustituyendo la Constitución Política, en las dimensiones ya conocidas por la Corte Constitucional, las que ameritaron la declaratoria de inexecuibilidad, no pueden subsistir parcialmente el resto de las reformas sobre el mismo punto de derecho, sino que deben llevar el mismo destino judicial. La nueva Comisión Nacional de Disciplina, que hasta ahora queda vigente, sobre la base de que resurgió solamente medio Consejo Superior de la Judicatura-con una Sala no jurisdiccional-, resulta ser el producto de una confluencia de varias circunstancias “pero no de la voluntad del Congreso de la República, que en ningún momento quiso dejar vigente parcialmente el Consejo Superior de la Judicatura, menos aún, a la Sala Administrativa, pues en torno de su reforma se dieron todos los debates”.

Considera que la Corte Constitucional no tiene facultades para reformar la Carta Política, y de mantenerse el híbrido, se violarían los artículos 241 y 374 de la Carta Política, sin embargo, esta acción no pretende la nulidad de la sentencia C-285 de 2016, sino la inconstitucionalidad de las normas que no fueron revisadas por no haber sido demandadas o porque se acusó de inepta demanda.

Entiende también que no existe ninguna justificación de carácter constitucional para acabar con la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, pues en los debates del Congreso siempre se adujo para eliminar a la entidad el incumplimiento de sus funciones administrativas, tales como, “haber roto las relaciones con la Rama Judicial”, no ser “ejecutivos en su cumplimiento” o tener “falta de experticia”, de las cuales ninguna se aplica a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria. En la corrección de su escrito, agregó sobre este punto que en el Congreso de la República no hubo debates, ni argumentos para suprimir la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, sino que todos se dirigieron contra la Sala Administrativa, con lo cual, si se declara la inexecuibilidad de la reforma de la creación del nuevo órgano de gobierno, queda sin ninguna motivación ni debate, la supresión de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, y de paso pierde todo sustento la creación de la Comisión Nacional de Disciplina.

Indica que el sistema de pesos y contrapesos diseñado en la Carta Política de 1991, impactó la reforma en cuanto al origen o designación de las personas llamadas a llenar las plazas de los órganos de control, pues con ella se suprimió la facultad nominadora del Presidente de la República y del Congreso para designar a quienes integraban la Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Al respecto, considera que si bien, en aplicación del derecho a la igualdad, esto debe mantenerse, para ello no debe acabarse con la institución diseñada para garantizar la

autonomía y la independencia de la Rama Judicial por la Asamblea Nacional Constituyente.

Reitera que el diseño constitucional inicial era el de una sola entidad integrada por dos salas, la cual tenía la guarda de la independencia y de la autonomía judicial, así el sistema de pesos y contrapesos había creado un auto gobierno de la Rama Judicial con la Sala Administrativa y un investigador disciplinario, ajeno a las injerencias internas de la misma Rama Judicial, a cuyos miembros debía investigar y juzgar, por lo cual, la postulación y designación de sus miembros no estaba en cabeza de la misma Rama Judicial.

Señala que el Congreso, con la reforma de 2015, quiso acabar con esa institución para crear dos: una que reemplazara a la Sala Administrativa y otra a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria. El nuevo modelo separa la administración y la gerencia de la Rama Judicial de la función jurisdiccional disciplinaria, pues mantiene la jurisdiccional disciplinaria, pero en cabeza de la llamada Comisión Nacional de Disciplina. Recuerda que dicha reforma fue declarada inexecutable parcialmente, por esta Corporación, mediante sentencia C-285 de 2016. Manifiesta que en el comunicado proferido por esta Corte sobre la anterior decisión se dijo que el nuevo esquema institucional implicaba una sustitución parcial de los principios de separación de poderes, autonomía e independencia judicial que encuentran expresión en el modelo de autogobierno judicial previsto por el constituyente de 1991, argumentación que resulta del todo aplicable para la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, ya que el modelo constitucional diseñado originalmente no fue el mismo para ambas Salas, porque para la administración y gobierno se diseñó un modelo que garantizara no solo la independencia externa sino también la interna de la misma Rama Judicial, y al ser sustituida por un modelo mixto se afectan principios básicos de la configuración de la estructura de la Rama Judicial y de paso se da al traste con el principio definitorio de la autonomía de la Rama Judicial y el diseño del sistema de pesos y contrapesos.

Además, refiere que en los comunicados de las sentencias de constitucionalidad que hasta ahora se conocen, y en razón de haber prosperado la demanda contra la creación del nuevo órgano de gobierno judicial, decisión contra la cual, dicho sea de paso, no hay ninguna acusación en esta demanda, se generó una tercera Constitución, que no corresponde ni al diseño de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, ni al diseño realizado por el Congreso de la República de 2015.

Para el demandante, esa tercera Constitución crea un híbrido entre las dos instituciones existentes: el Consejo Superior de la Judicatura, del cual subsiste una sola Sala, la Sala Administrativa, que cobró inusitadas competencias, en razón de que fue “arrancada de su entraña” la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, y que ahora, en razón de la sentencia C-285 de 2016, tiene una función nueva, que no tenía en la Constitución de 1991, ni le había sido atribuida por el Congreso en 2015, puesto que con esa reforma dejaría de existir, cual es la de elaborar las listas y ternas, para la provisión por el Congreso de la República de 4 plazas para los integrantes de la Comisión Nacional de Disciplina.

Según el actor, la estructura de la Rama Judicial ha sido debilitada, pues se sustituyó un eje definitorio de la Carta Política, al afectarse un pilar fundamental en la organización del Estado, toda vez que el legislador, al suprimir el Consejo Superior de la Judicatura, en el que

estaba radicada la independencia y la autonomía de la Rama Judicial, cometió excesos en el poder de la reforma, que ya han sido reconocidos por la Corte Constitucional. Así pues “no puede la Corte Constitucional, mantener la vigencia de lo que inescindiblemente toca al Consejo Superior de la Judicatura, so pena de sustituir la Carta Política”.

Señala que la inexecutable de la reforma y la reviviscencia de la Sala Administrativa le dan la calidad de Corte a una sola de las dos salas que estableció el Constituyente de 1991, siendo que es la única de las dos salas que no tiene función jurisdiccional, y autónomamente no puede estar entre los órganos que administran justicia en Colombia, ni lo está. Entre tanto, la nueva Comisión Nacional de Disciplina, si bien queda con el carácter de Corte, no participa de la administración, ni de las políticas de la Rama Judicial, de manera irracional e inconstitucional.

Afirma la actora que “la premisa para aseverar que se rompe el equilibrio de poderes y por ende se sustituye la Constitución es precisamente que la Sala Administrativa del Consejo de la Judicatura sea quien integre las ternas de los Magistrados de la Comisión Nacional Disciplinaria”, dado que “(...) un órgano que debe ser totalmente autónomo de la injerencia de la Rama Judicial por la labor disciplinaria que ejerce, resultaría en ultimas (sic) conformado por la propia Rama Judicial, rompiendo con los principios de transparencia, de independencia, de autonomía, que debe tener un órgano de control de tal naturaleza, y que por esta potísima razón fue que la Asamblea Nacional Constituyente determinó que sus integrantes serían nombrados por el Congreso en pleno, de ternas enviadas por el Presidente de la República.”

Respecto de la unidad de materia, que en este caso era “el equilibrio de poderes”, por ninguna parte se encuentra que con este tema se solucione el problema de un poder en pugna, sino que se hace un mero ajuste institucional del poder judicial, en singular.

Finalmente, la ciudadana Paulina Canosa Suárez también demanda:

a. La supresión de la competencia para conocer tutelas por parte de la Comisión Nacional de Disciplina, en caso de no prosperar la inexecutable que se solicita.

Considera que la eliminación referida afecta al usuario de la justicia, “quien se ve privado, de manera inmotivada del acceso a la administración de justicia, porque al tiempo que puede acudir a cualquier juez para que proteja sus derechos fundamentales, se le priva de acudir a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial”, órgano que tiene la calidad de juez. También afecta la independencia judicial, porque la Corte avaló el Decreto 1382 de 2000, y las tutelas contra las decisiones de esta misma Sala ni siquiera podía conocerlas la jurisdicción disciplinaria, quedando sometida al parecer de las demás jurisdicciones que ella misma investiga y sanciona, lo mismo que a sus litigantes.

Sostiene que si subsiste el híbrido, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial no serán competentes para conocer acciones de tutela, lo cual crea otra antinomia en el ordenamiento jurídico, pues el artículo 86 de la Constitución Política contempla que se podrá presentar acción de tutela para la protección de derechos fundamentales ante cualquier juez de la república, sin embargo, el artículo 257 excluye a dicha entidad para conocer de la acción de amparo, es decir, un artículo permite a

la jurisdicción disciplinaria conocer acciones de tutela y el otro no.

b. Manifiesta también que las disposiciones acusadas sustituyen la Constitución Política al otorgarle a la Corte Constitucional la función de resolver los conflictos de jurisdicción, toda vez que le confiere funciones legales a un órgano que solo tiene funciones constitucionales. El diseño constitucional de 1991, fue el de un órgano de cierre constitucional, supremo frente a todas las jurisdicciones, que interpretara la Constitución Política, y se pronunciara únicamente sobre asuntos de inexequibilidad, además de darse su propio reglamento. Así pues, se afecta el núcleo de la Carta Política cuando se le dan competencias legales, por completo ajenas a su función política de interpretar la Constitución.

Así las cosas, la Corte Constitucional deberá dejar de lado la Carta Política y asumir el conocimiento de leyes de distintas materias, no para analizarlas desde el punto de vista constitucional, sino para confrontarlas y determinar la autoridad jurisdiccional o administrativa que debe conocer un asunto, mediante una dirección jurisdiccional, que a su vez, quien lo creyera, pueden ser cuestionadas por vía de tutela, y como la Corte Constitucional no puede conocer de acciones de tutela contra sus propias decisiones, esto va a generar un caos al interior de un órgano puramente constitucional.

c. La permisión para la creación, por ley, de un colegio de abogados, pues:

Para el demandante, se sustituye la Carta Política cuando se faculta al Congreso para transferir las funciones generales y permanentes de administrar justicia disciplinaria frente a quienes ejerzan la profesión de abogado a un Colegio de abogados.

Igualmente, se resquebraja el Estado social y democrático de derecho cuando se desprende de sus funciones y se las pasa a los particulares, concretamente a la empresa privada. Así pues, se crea una antinomia constitucional entre los artículos 116 y 257 de la Constitución Política porque habrá dos tipos de justicia disciplinaria: la función pública de juzgar a los abogados cumplida por lo que quede de la jurisdicción disciplinaria y la función privada de juzgar a los abogados ejercida por empresas privadas.

Además, el Congreso, al establecer que “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” pasó por alto que un colegio obligaría a los abogados a asociarse, afectando la libertad de asociación contemplada en el artículo 38 de la Carta Política. Así mismo, indica que la reforma desjudicializa las investigaciones y el juzgamiento de los abogados en el ejercicio de su profesión “lo que afecta” los artículos 26, 38 y 95 de la Constitución Política. (Subraya fuera del texto original).

Este punto es tan relevante, como que el Estado no puede desprenderse de sus facultades de investigar a los profesionales, para garantizar su correcto ejercicio de la profesión, ni la función social que deben cumplir.

IV. INTERVENCIONES

Vencido el término de fijación en lista, y en cumplimiento de lo ordenado en Auto de

dieciocho (18) de agosto de dos mil dieciséis (2016), la Secretaria General de esta Corporación informó que, de acuerdo con las comunicaciones libradas, se recibieron los siguientes escritos de intervención:

1. Intervención ciudadana

María Claudia Valdivieso Beltrán, Tatiana Díaz Ricardo y Julio Cesar Villamil Hernández, ciudadanos en ejercicio, coadyuvan la demanda, al considerar que con el Acto legislativo N.º 02 de 2015 se vulnera la doble instancia en los procesos disciplinarios, pues al crear la Comisión Nacional de Disciplina Judicial se dijo “podrá haber Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial Integradas como señale la ley”, sin embargo, como no existe ley estatutaria, y mucho menos señalamiento de si habrá o no Comisiones Seccionales, queda en el limbo la doble instancia de este tipo de investigaciones y juzgamientos.

2. Universidad Militar Nueva Granada

Walter René Cadena Afanador, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, solicita a la Corte Constitucional declarar exequible las disposiciones acusadas. Lo anterior, con base en los siguientes argumentos:

Sostiene que la argumentación de la demanda se basa en supuestos parciales, pues ofrece las nociones de autonomía e independencia judicial solamente relacionadas a la capacidad de autorregulación de la institución en cuestión, olvidando por completo las disposiciones emanadas del artículo 228 de la Constitución.

De igual manera, la demandante aduce que al separar las funciones del Consejo Superior de la Judicatura se viola el artículo 229 de la Constitución Política, sin embargo, observa que la norma no bloquea ni obstruye el acceso a la administración de justicia de los ciudadanos.

Para el interviniente, las normas acusadas aportan notablemente a la separación de poderes y al sistema de pesos y contrapesos planteados en la Carta Política de 1991, pues proponen la colaboración entre la rama judicial y la rama ejecutiva del poder público. Así mismo, considera que no existe contradicción entre la existencia de dos instituciones diferenciadas, con funciones distintas una de la otra, que pertenecen a la misma fuente normativa e institucional, pues a pesar de que todavía no se reglamentan las funciones de la entidad emanada del Acto Legislativo 02 de 2015, es apenas comprensible que los criterios cronológicos, jerárquicos y de especialidad se subsanan por medio de la reglamentación interna de funciones sobre los mecanismos que cada una de las instituciones proporcionará para sí.

Finalmente, refiere que la Corte Constitucional no se excedió en el ejercicio de sus funciones al proferir la jurisprudencia citada, toda vez que, si bien la Rama Legislativa es la encargada de la función constituyente, a la Corte Constitucional le corresponde el poder decisorio sobre la constitucionalidad de las normas emanadas del legislativo.

3. Academia Colombiana de la Abogacía

Alfonso Clavijo González, Decano de la Academia Colombiana de Abogacía, concentra sus apreciaciones en el análisis de constitucionalidad de la disposición demandada del acto

legislativo que le confiere a la ley la posibilidad de atribuirle a un Colegio de Abogados la función disciplinaria sobre los profesionales del derecho (artículo 19).

Señala que el constituyente de 1991 tuvo la intención expresa y clara de que las profesiones legalmente reconocidas pudieran organizarse en colegios profesionales e incluso que la ley pudiera asignarles funciones públicas, pues así se desprende de la lectura del artículo 264 de la Constitución Política y de lo señalado por la Corte Constitucional, en Sentencia C-470 de 20065. En ese orden de ideas, el legislador tiene la facultad de asignarle a los colegios profesionales funciones estatales como las administrativas de inspección y vigilancia.

Aduce que el hecho de que por medio de un acto legislativo se permita otorgarle funciones de control de la abogacía a un colegio profesional no va en detrimento de los elementos esenciales o axiales de la Constitución, toda vez que ella misma, en escenarios anteriores, ha permitido que los colegios profesionales, por medio de la ley, tengan en cabeza suya funciones estatales, lo que significa que los particulares pueden desarrollar funciones como la vigilancia y la inspección de su profesión. Sin embargo, surge el interrogante de qué tan viable es que los particulares ejerzan funciones disciplinarias.

Indica que el control disciplinario no siempre es una función jurisdiccional, así, por ejemplo, el control disciplinario sobre los servidores públicos en Colombia lo lleva a cabo, además de la entidad respectiva, la Procuraduría General de la Nación que no es un órgano judicial.

Advierte que cuando en 1991 se le atribuyó al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, el control sobre el ejercicio de la abogacía, ciertamente se estableció un control disciplinario con características de ser un control de tipo jurisdiccional, pero no se sustituye ningún eje axial de la Constitución si se desjudicializa ese control, pues tanto en otras profesiones, como en el ámbito de los funcionarios públicos, el control disciplinario no es judicial.

De otro lado, sostiene que podría conservarse el carácter jurisdiccional del control disciplinario, aunque fuera ejercido por colegios profesionales, si así lo decidiera el legislador, pues el artículo 116 de la Constitución ya lo permitía desde el origen del texto constitucional. En ese precepto se materializa la aplicación flexible del principio división de poderes, introducida por la Constitución, al permitir que la función jurisdiccional pueda estar en cabeza de las tres ramas del poder público e incluso de los particulares, previa autorización legal.

Aunado a lo anterior, aclara que el acto legislativo que se demanda habilita al legislador para que establezca en qué casos se puede realizar esa función en cabeza de los colegios profesionales.

Por otra parte, refiere que no se puede acusar de inexecutable el acto legislativo por considerar que el artículo 116 consagra una regla absoluta que no puede modificarse bajo ninguna circunstancia, pues se reitera que en nuestro ordenamiento no existen cláusulas pétreas o inderogables y, como consecuencia de ello, por medio de una reforma constitucional podría extenderse la excepción de que los particulares pueden administrar justicia sin que se esté presente ante la sustitución de elementos esenciales, porque como lo ha dicho la jurisprudencia constitucional el principio de división de poderes es flexible y se

garantiza la participación de los particulares en el ejercicio de funciones estatales.

En conclusión, considera que otorgarle la función jurisdiccional disciplinaria, en los casos que dicte la ley, a un Colegio de Abogados no sustituye la Constitución Política de 1991, en tanto que no desconoce los elementos consustanciales de la misma, porque respeta la función jurisdiccional en cabeza de los órganos estatales y el carácter excepcional del ejercicio de dicha función por los particulares al condicionar que debe estar previamente autorizado en la ley.

4. Universidad Libre

El señor Jorge Burbano, Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho; Jorge Palomares, Profesor del Área de Derecho Público; Javier Santander y Edgar Valdeleon, Egresados de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, solicitan a la Corte Constitucional inhibirse de hacer un juicio de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

En primer lugar, refieren que la demandante no presenta ningún cargo específico contra la unidad de materia del acto legislativo, pues se limita a decir que el equilibrio de poderes no soluciona problemas de un poder en pugna, sino que hace un mero ajuste institucional del poder judicial; para el Observatorio la interpretación del acto legislativo debe hacerse de manera conjunta, es decir, con todas las modificaciones introducidas por dicho acto legislativo a todas las ramas del poder público, así, se configuró el procedimiento legislativo llevado por el Congreso de la República, pues reformó la reelección presidencial al punto de prohibirla, en ese sentido, la reforma al equilibrio de poderes y ajuste institucional permea todas las funciones de las ramas del poder público aunque la Corte Constitucional haya declarado inexecutable.

En segundo lugar, señalan que la actora no logra precisar mediante el juicio de sustitución cuál es el eje axial vulnerado por el Congreso de la República al otorgar a la Corte Constitucional la función de dirimir conflictos de competencia.

En tercer lugar, advierten que la ciudadana Paulina Canosa Suárez no demostró por qué la subsistencia de la Comisión de Disciplina Judicial atenta contra los pilares fundamentales de la autonomía entre ramas y la independencia judicial, siendo insuficiente la argumentación, a la luz de lo establecido por la Corte Constitucional en materia de sustitución de la Constitución. Tampoco logró determinar si el constituyente derivado se extralimitó en sus funciones invadiendo orbitas competenciales y si con la subsistencia de la Comisión de Disciplina Judicial se transgredió un pilar fundamental de modificación exclusiva del constituyente originario.

Finalmente, consideran que la Corte Constitucional debe abstenerse de pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo enjuiciado dado que (i) la demandante no cumplió con los requisitos expuestos y (ii) el control de constitucionalidad de los actos reformativos de la Constitución tiene una intensidad argumentativa más exigente que los controles hacia normas de inferior jerarquía; así se debe considerar que la simple comparación y enunciación de principios que son aparentemente estructurales en la Constitución Política no supone que el Tribunal Constitucional se pronuncie de fondo sobre la

constitucionalidad de los actos reformativos de la Constitución.

5. Universidad del Rosario

Luisa Zorro, Mónica Redondo, Natalia Mantilla, Juan Franco y Bryan Triana, Miembros del Consultorio Jurídico de la Universidad del Rosario, solicitan a la Corte Constitucional declarar inexecutable las disposiciones acusadas. Lo anterior, con base en los siguientes argumentos:

Indican que, al recortar la función y transferir la competencia disciplinaria a los Colegios de Abogados, la autonomía de la rama judicial se ve disminuida, pues en la práctica puede ser una justicia selectiva beneficiando más a unas agremiaciones que a otras, dependiendo, por ejemplo, de qué facultad de derecho provenga o de la manipulación del “colegaje” que se pueda obtener al interior de esas agremiaciones.

El extender la competencia disciplinaria del Estado a particulares genera la preocupación de cómo regularía el tema la ley, pues las iniciativas legislativas no han contemplado una colegiatura general o única. Bajo ese contexto puede existir preferencia a la escogencia de una agremiación más que a otras.

Constitucionalmente, por el derecho de asociación, resulta complejo que se convierta en obligatorio la vinculación de los abogados, ya que la misma Carta Política establece la libertad de asociación y desafiliación libremente y todo dependería del manejo de las facultades de derecho y de los colegios de abogados ya creados. Otros de los interrogantes que plantean son, cómo sería el funcionamiento y el presupuesto del colegio de abogados administrando justicia, cómo debe ser el control en el manejo de los procesos y cómo se garantizaría su independencia.

Señalan que la competencia disciplinaria, hasta ahora en cabeza del Estado, ha permitido que se adelanten las investigaciones y se sancionen un número considerable de profesionales, así pues, el sistema pese a sus críticas ha funcionado por años con buenos resultados. En esa medida, trasladar, eventualmente, esa facultad generaría una especie de justicia particular con los riesgos que eso implica para la objetividad y la imparcialidad como elementos inescindibles de un debido proceso.

Por otro lado, refieren que la facultad para dirimir los conflictos entre jurisdicciones no corresponde a la naturaleza constitucional propia de las funciones atribuidas a la Corte Constitucional, sobre todo si se tiene en cuenta que la intención originaria del constituyente fue la de crear una Corte encargada de salvaguardar la supremacía e integridad constitucional, a través del denominado control de constitucionalidad.

De igual manera, advierten que habría una afectación a la imparcialidad que debe orientar el ejercicio de funciones como la resolución de controversias entre jurisdicciones, lo cual no se podría cumplir si quien está llamado a resolver la controversia es al mismo tiempo la autoridad involucrada en el conflicto.

Consideran que las normas demandadas quebrantan la autonomía judicial y la seguridad jurídica, pues la Asamblea Nacional Constituyente, al crear al Consejo Superior de la

Judicatura, quería revitalizar la autonomía de la rama judicial.

Por último, aducen que se contrarían los fines de la acción de tutela al despojar a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial de la competencia para conocer de dichas acciones, pues con ello no se garantiza la protección de los derechos de los sujetos que pretenden acceder al mecanismo de amparo.

6. Ministerio de Justicia y del Derecho

Diana Remolina, Directora de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, solicita a la Corporación declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

Cargo sobre exceso de las facultades del Congreso para reformar la Constitución

Indica que la demandante incurre en el error de confundir el juicio de sustitución con el juicio material de constitucionalidad, al considerar que toda diferencia entre las instituciones previstas en la Constitución de 1991 y las nuevas instituciones después del Acto Legislativo 02 de 2015, es per se inconstitucional. Según la actora, la configuración específica del Consejo Superior de la Judicatura es un pilar esencial de la Constitución. Dicha posición llevaría a consagrar los artículos 254 a 257 de la Carta Política como cláusulas pétreas y haría automáticamente inconstitucional cualquier modificación a dicho órgano.

En ese sentido, considera que la enunciación del elemento supuestamente sustituido no es clara, en cuanto en diversos apartes de la demanda se enuncia de forma distinta.

Señala la demandante, en primer lugar, que el pilar esencial sustituido es “la organización del Estado”; posteriormente, que lo sustituido son “los pilares en que se asentó la creación del Consejo Superior de la Judicatura”; acto seguido, afirma que lo que el Congreso no puede modificar es el Consejo Superior de la Judicatura y; finalmente, concluye que el Congreso de la República carece de competencia para eliminar una institución que fue uno de los pilares fundamentales de la Asamblea Constituyente y de la Constitución Política de 1991.

Por otra parte, la demanda tampoco señala las especificidades del elemento sustituido, simplemente hace referencia a algunos artículos que, antes de la reforma, se referían a la institución del Consejo Superior de la Judicatura (116 y 254 a 257), lo cual de ninguna manera constituye la demostración de que este es un elemento transversal a la Constitución como un todo.

Ahora, tampoco se encuentra en la demanda la exigencia de mostrar que la enunciación no equivale a fijar límites materiales intocables por el poder de reforma, por el contrario, la actora señala abiertamente que existe un límite material intocable por el poder de reforma, que es el Consejo Superior de la Judicatura.

En ese orden de ideas, como quiera que en el cargo propuesto se echan de menos las exigencias impuestas por la jurisprudencia constitucional respecto de la argumentación para un juicio de sustitución, procede respecto de este cargo una decisión inhibitoria, toda vez que se atribuye al eje definitorio de la Constitución un contenido que no se deriva del mismo.

Cargo sobre supuesta creación de un denominado “híbrido inconstitucional” y sustitución de la Constitución Política por afectación de la organización del Estado en cuanto a la estructura de la Rama Judicial

Para efectos del análisis de este cargo, la interviniente realiza un examen sobre la estructura del gobierno y la administración de la Rama Judicial en la Constitución de 1991; el modelo propuesto introducido por el Acto Legislativo 02 de 2015 y; finalmente, el modelo que surgió a partir de la Sentencia C-285 de 2016.

Refiere que en el diseño original se contempló un solo órgano garante de la efectiva administración de la Rama Judicial conformado por la Sala Administrativa y la Sala Jurisdiccional. Mientras que en la reforma de equilibrio de poderes se diseñó una nueva estructura para la administración de la Rama Judicial así:

Consejo de Gobierno Judicial: promoverá el acceso a la justicia, la eficiencia de la rama judicial, la tutela e independencia judicial. Con la conformación anterior se sustituye la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

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.

Comisión Nacional de Disciplina Judicial: Examinará la conducta y sancionará las faltas de los abogados en ejercicio de su profesión.

Por último, con el fallo C-285 de 2016 de la Corte Constitucional se genera una nueva estructura del gobierno y administración de la Rama Judicial. Por una parte, se revive el Consejo Superior de la Judicatura conformado por la Sala Administrativa y, por otra parte, queda intacta la reforma del Acto Legislativo 02 de 2015 respecto de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

No obstante lo anterior, para el Ministerio dicho cargo no está llamado a prosperar, en la medida en que la nueva estructura de gobierno y administración de la Rama Judicial no resulta contraria al modelo constitucional de organización del Estado a través de la separación de poderes.

En ese sentido, se ha sostenido que la separación de poderes, como manifestación de la organización del Estado, conlleva una distinción entre las ramas del poder público, una división de tareas entre las mismas y el establecimiento de controles recíprocos.

La Corte Constitucional ha aclarado que el modelo de la Constitución de 1991 no es de una separación rígida entre las tres ramas del poder, sino que corresponde a un sistema flexible de distribución de las distintas funciones del poder público, que se conjuga con un principio de colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado, que en ningún caso puede significar desplazamiento, subordinación o reducción de un órgano a la condición de simple instrumento de los designios de otro. Este es el límite infranqueable que una reforma no podría cruzar y cuya violación llevaría a una sustitución de la Constitución Política.

Para el caso de las normas acusadas del Acto Legislativo 02 de 2015, la coexistencia de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Comisión Nacional de Disciplina

Judicial, constituye un claro desarrollo de la definición y separación de funciones, en este caso, aquellas de carácter administrativo y las de contenido disciplinario al interior de la estructura de gobierno y administración de la Rama Judicial y ello es garantía del balance o equilibrio que se predica de los órganos que hacen parte de la organización del Estado, pues ninguna de ellas se encuentra subordinada a la otra y el ejercicio de sus funciones se desarrolla bajo parámetros de autonomía e independencia

Adicionalmente, considera que no se configura un “híbrido inconstitucional”, pues no se desnaturaliza el diseño original adoptado en la Carta de 1991, por cuanto la Comisión Nacional de Disciplina Judicial mantiene las funciones y la forma de elección de sus magistrados tal y como lo establece la Constitución Política. El esquema de la estructura disciplinaria que resulta del fallo de inexequibilidad parcial del Acto Legislativo 02 de 2015 no contradice el diseño original del sistema disciplinario en cabeza de la Rama Judicial, es decir, las funciones jurisdiccionales y la organización y vinculación de los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial coincide claramente con las funciones de la extinta Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Ahora bien, con la intervención de la Sala Administrativa en la elección de los magistrados que integran la Comisión Nacional de Disciplina Judicial se busca que exista un equilibrio y una separación concreta de funciones, lo cual es garantía de autocontrol en la Rama Judicial.

Estima que es improcedente la solicitud de la demanda, en el sentido de considerar que en el caso de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial deben aplicarse los mismos argumentos esgrimidos por la Corte Constitucional, en la sentencia C-285 de 2016, para declarar la inexequibilidad del Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, por cuanto para el caso del ejercicio de las funciones jurisdiccionales disciplinarias, no se configura un eventual fraccionamiento en el gobierno y administración de la Rama Judicial que anule el autogobierno judicial o traslade a otras instancias el control de su dirección.

En efecto, tratándose de la estructura y conformación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, el Acto Legislativo 02 de 2015 otorgó a esa Corporación la función disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial. Esta es una garantía de independencia de la Rama Judicial, pues ahora todos los miembros de esa Rama serán disciplinados internamente por la misma, a diferencia de la situación anterior a la reforma, donde los empleados de la Rama podían ser sujetos del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación.

En tales condiciones, respecto de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, no puede hablarse de fraccionamiento en la administración de la Rama que anule el autogobierno judicial, en tanto la facultad jurisdiccional disciplinaria respecto de sus servidores, bajo los términos de la reforma constitucional, quedó en cabeza de la misma Rama Judicial.

Cargo sobre sustitución de la Constitución Política por afectación a la autonomía e independencia de la Rama Judicial

Aduce que el ejercicio adecuado de las funciones judiciales es el fin para el cual se concibe la independencia de la Rama Judicial en relación con las funciones administrativas, en el sentido

de que en los fallos no puede intervenir ni un juez distinto al juez competente, ni una autoridad o un particular externo a la Rama Judicial. Pero, en relación con las funciones administrativas, la concepción de la independencia puede y debe ser distinta. Cuando un juez individual ejerce funciones administrativas, por ejemplo, cuando reporta estadísticas a la administración de la Rama Judicial, debe sujetarse a ciertos parámetros y no puede alegar su autonomía para dejar de cumplirlos. Por eso, en este caso se debe hablar de independencia moderada. Por otra parte, la Rama Judicial es separada y autónoma en relación con su administración, y con ese fin se concibió en la Constitución de 1991 la creación del Consejo Superior de la Judicatura. Pero en materia administrativa es admisible la interacción con otras ramas del poder público sin que esto implique subordinación alguna. Aquí puede hablarse de autonomía con colaboración armónica.

El Acto Legislativo 02 de 2015 no sustituye la Constitución, por el contrario, aumenta la independencia de los jueces respecto del Gobierno y el Congreso. Dicha reforma debe ser entendida de manera sistemática como una reforma dirigida a mejorar el equilibrio entre las ramas del poder público y, dentro de esa finalidad, aumentar la independencia de la Rama Judicial. Las normas de este acto legislativo referidas a la Rama Judicial comparten íntegramente esa unidad de propósito.

El artículo 19 cambió la composición del órgano disciplinario, ahora denominado Comisión Nacional de Disciplina Judicial, y otorgó a esa Corporación la función disciplinaria sobre los empleados de la Rama Judicial. Esta es una garantía de independencia de la Rama Judicial, pues ahora todos los miembros de esa Rama serán disciplinados internamente por la misma, a diferencia de la situación anterior a la reforma, donde los empleados de la Rama podían ser sujetos del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación.

Pero, además, no se sustituye el eje axial de la Constitución sobre independencia y autonomía de la función disciplinaria propiamente dicha, por cuanto la creación, la conformación y las funciones de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial son plena garantía del cumplimiento de estos principios, en la medida en que hacen efectiva una verdadera independencia de las funciones de gobierno y administración ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos dispuestos por la Corte Constitucional, y permiten una completa imparcialidad en las decisiones que se adopten en virtud de la función jurisdiccional disciplinaria que cumple este órgano.

En ese sentido, no prospera el cargo de sustitución de la Constitución Política de 1991, en cuanto a la semejanza de la figura existente antes de la reforma del Consejo Superior de la Judicatura compuesto por la Sala Administrativa y la Sala Disciplinaria, la creación de la nueva Comisión Nacional de Disciplina Judicial y la nueva conformación de la administración de la Rama con posterioridad a las Sentencias C-285 y 373 de 2016, pues se mantiene la separación de las funciones administrativa y disciplinaria, respecto de los ejes definitorios de estructura y organización del Estado y autonomía e independencia de la Rama Judicial.

7. Asociación de Personeros del Oriente Antioqueño

Guillermo Arellano Castillo, Presidente de la Asociación de Personeros del Oriente Antioqueño, solicita a la Corte Constitucional declarar inexecutable las normas demandadas, toda vez que sustituyen la Constitución Política de 1991.

Advierte que las entidades de rango u origen constitucional constituyen la base estructural del Estado Colombiano, son entes de jerarquía superior a las demás por tener su génesis en la norma superior y en una Asamblea Nacional Constituyente. Es por ello que, las incoherentes iniciativas legislativas son una clara problemática Estatal, producto de contar con un Congreso nada consecuente con la Constitución Política, la realidad objetiva y, menos aún, con la reiterada jurisprudencia.

Las entidades creadas por nuestra Asamblea Nacional Constituyente de 1991 están permeadas del blindaje que la soberanía les otorga y su existencia garantiza los fines del Estado.

Así las cosas, carecen de validez aquellas reformas constitucionales que impliquen a su vez la reforma estructural del Estado si no surgen de una Asamblea Nacional Constituyente, toda vez que así lo establece el artículo 374 de la Constitución Política. En consecuencia, el Congreso de la República se extralimita cuando adelanta reformas al Estado que superan las facultades otorgadas en el artículo 150 Constitucional.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuradora General de la Nación, mediante concepto N.º 006182 de 5 de octubre de 2016, solicita a la Corte Constitucional que se declare INHIBIDA para pronunciarse de fondo respecto de la demanda contra los artículos 14, 17, 19 (parcial) y 26(parcial) del Acto Legislativo 02 de 2015, debido a que no tiene competencia para revisar de fondo la constitucionalidad de actos reformativos de la Constitución.

Y, en forma subsidiaria, solicita que:

i. Se declare INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo respecto del cargo de sustitución de la Constitución formulado contra el artículo 14 del Acto Legislativo 2 de 2015, por ineptitud sustantiva de la demanda;

i. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-285 de 2016, en la que se declaró inexecutable el artículo 17 del Acto Legislativo 2 de 2015; así como ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-373 de 2016 con relación a la derogatoria tanto de la expresión “o a los Consejos seccionales, según el caso”, como de los numerales 3º y 6º del artículo 256 de la Constitución, allí también declarados executable.

i. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-373 de 2016 sobre el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015, en la que se le declaró executable; y

i. ESTARSE A LO RESUELTO en las Sentencia C-285 de 2016, en la que se declararon

inexequibles los incisos 2° y 6° del artículo 26 del Acto Legislativo 2 de 2015; así como a la Sentencia C-373 de 2016, en relación con su inciso 1°, también declarado inexequible.

Para la vista fiscal, en este caso no se satisfacen los requisitos concretos de una demanda en contra de un acto reformativo de la Constitución fundamentada en la llamada “teoría de la sustitución de la Constitución”, toda vez que, por ejemplo, se demandó el artículo 14 del acto legislativo pero no se señaló por qué se considera que la modificación allí introducida por el legislador modifica el artículo 241 numerales 11 y 12 del estatuto superior y sustituye la Constitución.

Así mismo, advierte que la actora tampoco explicó las razones por las cuales la expresión acusada “o a los Consejos Seccionales, según el caso”, contenida en el artículo 17 del acto legislativo demandado, evidencia una sustitución de la Carta Política; menos aún formuló acusaciones específicas contra “los numerales 3° y 6° del artículo 256 de la Constitución, relativos a la atribución de examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como la de los abogados en ejercicio de su profesión. Y lo mismo ocurre con el aparte normativo acusado del artículo 19 en el que se establece que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial no serán competentes para conocer acciones de tutela.

Indica que la demandante no cumple con la carga argumentativa calificada exigida cuando cuestiona el nuevo artículo 26, relativo a las “Concordancias, vigencias y derogatorias”, norma que además la propia Corte Constitucional ya declaró inexequible en la sentencia C-285 de 2016, exceptuando la expresión “Consejo Superior de la Judicatura”. Es más, aun cuando se afirma en la demanda que es con las decisiones emitidas por la Corte, con ocasión de los exámenes que ya ha hecho del Acto Legislativo 2 de 2015, que han surgido los vicios de inconstitucionalidad que ella acusa de sustitución de la Constitución, lo cierto es que allí no se ofrece un mínimo argumentativo respecto de cada una de esas normas con el que se demuestre o pretenda demostrar un problema jurídico concreto.

Por lo tanto, para la Procuraduría General de la Nación, lo hasta aquí expuesto constituye razón suficiente para que la Corte Constitucional se inhiba de proferir un fallo de fondo, toda vez que la demanda sub examine resulta inepta desde el punto de vista sustancial, ya que, además de la falta de competencia de la Corte Constitucional para juzgar las reformas constitucionales por cosas distintas a su trámite, ninguna de las consideraciones aducidas en la corrección de la demanda efectuada por la accionante permite evidenciar que exista una sustitución de la Constitución Política. Por el contrario, los argumentos que allí expone no son otra cosa que reiteraciones de las afirmaciones contenidas en la primera versión de su demanda, la cual fue inadmitida advirtiéndole que, precisamente, “la demandante no logró construir un cargo de constitucionalidad que demuestre en los términos indicados en la jurisprudencia, que el cambio del Acto legislativo acusado es de tal magnitud que sustituye el orden constitucional vigente”.

Además, en todo caso debe destacarse que la accionante de ninguna manera expresa claramente cuál es el eje definitorio de la Constitución Política que habría sido sustituido con las reformas introducidas en los artículos y apartados que ella demanda del Acto Legislativo 2 de 2015.

También es necesario mencionar que en relación con las expresiones demandadas de los artículos 17, 19 y 26 del Acto Legislativo, con fundamento en la teoría de la sustitución, la Corte Constitucional ya se pronunció en la demanda radicada bajo el número D-10.947 y lo hizo declarándolos exequibles. Mientras que respecto del artículo 17 acusado, la Corte Constitucional declaró exequible tanto las expresiones “o a los Consejos Seccionales, según el caso”, como los numerales 3º y 6º del artículo 256 de la Constitución.

Así mismo, lo dispuesto en el artículo 19 y en el inciso 1º del artículo 26 del Acto Legislativo 02 de 2015 también ya ha sido juzgado favorablemente, según se desprende de lo recogido en el Comunicado de Prensa N.º 29 publicado el 13 de julio de 2016, relativo a lo que será la Sentencia C-373 de 2016 (Magistrados Ponentes Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), en el que se informa que allí se resolvió:

“Séptimo. - ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-285 de 2016 en lo declarado inexecutable del artículo 17 del Acto Legislativo 02 de 2015. En lo que tiene que ver con la derogatoria, tanto de la expresión “o a los Consejos seccionales, según el caso”, como de los numerales 3º y 6º del artículo 256 de la Constitución, declararlo EXEQUIBLE por los cargos analizados. (...)

Noveno. - Declarar EXEQUIBLE el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 por los cargos analizados.

Décimo. - ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-285 de 2016 que declaró inexecutable los incisos 2º y 6º del artículo 26 del Acto Legislativo 02 de 2015 y, en relación con el inciso 1º de dicho artículo, declararlo EXEQUIBLE por los cargos analizados”.

Lo anterior significa, en concepto de la vista fiscal, que al mismo tiempo que la Corte Constitucional debe inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo por falta absoluta de competencia o respecto del cargo de sustitución de la Constitución sobre el artículo 14 del Acto Legislativo 2 de 2015 en razón de la ineptitud de la demanda; sobre lo demandado en los artículos 17, 19 y 26, la Sala Plena debe estarse a lo ya dispuesto en las Sentencias C-285 de 2016 y C-373 de 2016.

VI. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. La Corte es competente para pronunciarse respecto de la presente demanda, en virtud de lo dispuesto en el numeral primero del artículo 241, conforme al cual le corresponde decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, solo por vicios de procedimiento en su formación.

A. LOS ASUNTOS A RESOLVER

Acorde con las diligencias obrantes y los antecedentes expuestos, corresponde al Pleno de la Corte absolver las siguientes cuestiones:

Inicialmente, resulta necesario precisar cuáles son los preceptos constitucionales que resultarían objeto de pronunciamiento por un presunto exceso en el poder de reforma de la Constitución, pues, tal como se advirtió en el auto proferido por el magistrado sustanciador el 26 de julio de 2016, algunos de los contenidos cuestionados ya fueron objeto de examen y decisión por esta Corporación en términos de cosa juzgada con carácter absoluto y, seguidamente, se hace necesario revisar los reparos expuestos por el Ministerio Público al observar que la Corte Constitucional debe estarse a lo resuelto en las Sentencias C-285 de 2016 y C-373 de 2016.

Posteriormente, se atenderá el cuestionamiento del Ministerio Público respecto de la competencia para conocer del asunto que en este caso convoca al Pleno. Para ello, se recordarán algunos aspectos que la jurisprudencia ha precisado respecto del control al exceso del poder de reforma del Congreso en materia de actos legislativos.

Seguidamente, se valorará la aptitud de los cargos, puesto que en las intervenciones presentadas por el Ministerio de Justicia, la Procuraduría General de la Nación y la Universidad Libre, se formulan observaciones que apuntan a requerir una decisión inhibitoria por parte de la Corte. Esta tarea implica recordar desde la jurisprudencia las razones que dan lugar a la carencia de aptitud del cargo. Finalmente y, en caso de ser procedente la revisión propuesta por la demandante, se definirá la subsiguiente metodología del fallo.

A. LA NORMATIVIDAD OBJETO DE CONSIDERACION

Dado que inicialmente la preceptiva cuestionada por la accionante hubo de ser decantada en el auto de julio 26 de 2016, pues, algunos de los preceptos aludidos en el escrito de demanda ya habían sido objeto de decisión por esta Sala en providencias precedentes, se hace necesario especificar cuáles contenidos pueden ser objeto de revisión en esta sentencia, toda vez que aquellos que no hacen parte del ordenamiento jurídico por decisiones antecedentes de la Corte, no pueden ser sometidos a examen de constitucionalidad nuevamente.

Los artículos del Acto Legislativo 02 de 2015 atacados son cuatro, los cuales, se relacionan seguidamente con el respectivo análisis que permita establecer qué es lo censurado.

a. Respecto del artículo 14 no cabe ninguna observación, puesto que cuando fue censurado junto a otras disposiciones, la Sala se pronunció en términos inhibitorios mediante sentencia C- 053 de 2016. En esa medida, el texto objeto de reproche es la totalidad del fijado por el constituyente derivado en el Acto Legislativo 02 de 2015 y previamente transcrito en los antecedentes de este proveído.

a. Por lo que atañe al artículo 17 cuestionado, se observa que contiene una cláusula derogatoria del artículo 256 de Constitución Política de 1991, pero que tal cláusula fue objeto de decisión parcial por esta Sala mediante sentencia C- 285 de 2016. En esa providencia se declaró inexecutable tal cláusula derogatoria, pero, la Corte se inhibió de restarle vigor en relación con la expresión “o a los Consejos seccionales, según el caso” contenida en el citado artículo 256 y respecto de los numerales 3 y 6 de dicho mandato, contentivos de funciones del Consejo Superior de la Judicatura y los Consejos Seccionales, mandatos cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 256 de la Constitución Política: Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones: (...)

3. Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley. (...)

6. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones. (...)”

De lo inmediatamente transcrito, se colige que, al momento, sobre las expresiones subrayadas recae la derogatoria fijada en el acto legislativo y, que de tener lugar el examen de sustitución habrá de tenerse en cuenta tales disposiciones, pues, sus contenidos, en el entender de la demanda hacen parte del eje sustituido.

a. En cuanto al artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 cabe decir que inicialmente la demandante manifestó que sus reparos se orientaban a que se declarara la inexecutable de algunas expresiones resaltadas en los preceptos transcritos. En el caso particular del artículo 19, se distinguieron por la demandante algunas que mencionan la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, sin embargo, en su escrito de subsanación de la demanda, allegado a esta Corte el 02 de agosto de 2016, la actora enfila su reproche contra el artículo 19, al crear esta la Comisión Nacional de Disciplina, al establecer la posibilidad de trasladar la función jurisdiccional disciplinaria a un Colegio de Abogados y al impedir a la citada Comisión el conocimiento de acciones de tutela. En esa medida, y dada la argumentación planteada, advierte la Sala que el cuestionamiento se hace a la totalidad del artículo 19, salvo a algunas expresiones que la Sala ya había retirado del ordenamiento jurídico mediante sentencia C- 285 de 2016. Por consiguiente, tales expresiones ya juzgadas, a saber: Consejo de Gobierno Judicial y Gerencia de la Rama Judicial, las cuales, dada la reviviscencia del Consejo Superior de la Judicatura, han de leerse en términos de este último y, por ende, no hacen parte del objeto de revisión en esta providencia. Igualmente, es oportuno advertir que el artículo 19 fue declarado executable mediante sentencia C- 373 de 2016 por los cargos analizados. En ese sentido, deberá revisarse si tiene lugar la cosa juzgada, asunto a estimarse en el apartado siguiente.

a. En lo concerniente al artículo 26, acorde con las precisiones del demandante, se resaltaron

los incisos 1, 2 y 6 como los censurados en el libelo acusatorio. Observa la Sala que tal como se indicó en el auto de julio 26 de 2016, los incisos 2 y 6 fueron declarados inexecutable mediante sentencia C- 285 de 2016 y el inciso 1 fue declarado executable mediante providencia C- 373 de 2016. En este último caso la declaración se contrajo a los cargos analizados en la providencia. En suma, de los incisos tachados por la demandante se tiene como vigente el 1, restando por valorar si acorde con la censura propuesta para el examen en esta sentencia, tiene cabida la cosa juzgada. Sobre este último asunto se consignará lo pertinente en el acápite que sigue. Así pues, el texto a considerar en esta revisión es el plasmado en el inciso 1 cuyo tenor literal es:

“Artículo 26. Concordancias, vigencias y derogatorias.

Sustitúyase la expresión “Consejo Superior de la Judicatura” por la de “Comisión Nacional de Disciplina Judicial” en el artículo 116 de la Constitución Política.”

La cosa juzgada encuentra su fundamento en diversas razones, entre ellas, se destacan la necesidad de realizar el valor de la seguridad jurídica, pilar del Estado de Derecho y presente en el Estado Social de Derecho, el cual alcanza su expresión concreta en la protección de la confianza de los asociados y la buena fe de quien se atiene a decisiones judiciales previamente adoptadas. También, tiene asidero en el deber de preservar la autonomía judicial impidiendo que se reabran debates agotados por el juez competente⁶. Igualmente, en el mandato encaminado a lograr la Supremacía de la Carta.

Respecto de los efectos que en materia de cosa juzgada produce una decisión proferida por la Corte Constitucional se ha sentado:

“(…) (i) Cuando la decisión ha consistido en declarar la inconstitucionalidad de una norma, se activa la prohibición comprendida por el artículo 243 conforme a la cual ninguna autoridad puede reproducir su contenido material; (ii) en los casos en los que la Corte ha declarado executable cierta disposición respecto de determinada norma constitucional, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que no puede suscitarse un nuevo juicio por las mismas razones, a menos que ya no se encuentren vigentes o hubieren sido modificadas las disposiciones constitutivas del parámetro de constitucionalidad (…)”⁷

A propósito de la cosa juzgada, resulta oportuno recordar que esta Corporación ha distinguido entre la cosa juzgada absoluta y la cosa juzgada relativa. Respecto de la primera, se ha considerado, de manera general, que tiene lugar cuando en la parte resolutive de la providencia no se precisan los efectos del pronunciamiento. En relación con la segunda, se presenta cuando la Corte delimita en la parte resolutive del fallo su efecto.

Puntualmente, se ha advertido que la cosa juzgada relativa se configura:

“(…) si en la parte resolutive de la sentencia la Corte declara la constitucionalidad de la norma por los cargos analizados (cosa juzgada relativa explícita), o si de la parte motiva se infiere inequívocamente que el examen se limitó a los cargos o problema jurídico construidos en la demanda (cosa juzgada relativa implícita) disposiciones constitutivas del parámetro de

constitucionalidad (...)”8

El estudio de constitucionalidad puede desembocar en una cosa juzgada relativa cuando el examen se hace desde un punto de vista formal, pero, se conserva la posibilidad de hacer una nueva evaluación por razones de fondo. Igualmente, se está frente a esa modalidad de cosa juzgada cuando el precepto cuestionado es declarado exequible a la luz de un específico parámetro de constitucionalidad, pero, cabe la posibilidad de revisar nuevamente tal disposición frente a uno distinto de aquel que se empleó en la ocasión u ocasiones anteriores. La jurisprudencia también ha entendido que la verificación de la cosa juzgada relativa exige un doble escrutinio, de un lado, habrá de comprobarse si el mandato acusado fue objeto de juzgamiento en una oportunidad anterior y, de otro, si la acusación formulada en esa oportunidad coincide con la nueva censura sometida al estudio de la Sala Plena.

En el caso sub examine se revisarán por separado los casos de los artículos 17, 19 y 26 del Acto Legislativo 02 de 2015, en aras de verificar si procede una decisión inhibitoria, tal como lo solicita el Ministerio Público.

Por lo que concierne a la cláusula derogatoria contenida en el artículo 17, entendió la Procuraduría que el pronunciamiento de la Corte vertido en la sentencia C- 285 de 2016 implicaba una declaratoria de exequibilidad de la expresión “o a los Consejos seccionales, según el caso” contenida en el derogado artículo 256 de la Carta, así como de los numerales 3 y 6 de dicho mandato. Para comprobar si esa apreciación es de recibo, la Sala transcribe, en lo pertinente a la parte resolutive de la mencionada C- 285 de 2016:

“TERCERO.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 17 del Acto Legislativo 02 de 2015, salvo en lo que tiene que ver con la derogatoria, tanto de la expresión “o a los Consejos seccionales, según el caso”, como de los numerales 3º y 6º del artículo 256 de la Constitución, en relación con lo cual la Corte se INHIBE de pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda. (Subrayas fuera de texto)

Como se observa, tanto la expresión “o a los Consejos seccionales, según el caso”, como los numerales 3 y 6 del artículo 256 de la Carta, no fueron cobijados por la declaración de inexequibilidad, pero, tampoco se pronunció su exequibilidad. Lo que acaeció fue que la Corporación se inhibió de extender el alcance de su decisión sobre tales contenidos, dado que estimó que se estaba, respecto de ese punto, frente a la ineptitud sustantiva de la demanda. Pierde así asidero la valoración del Ministerio Público y, no cabe, respecto de la expresión transcrita y los numerales 3 y 6, entender que opera la cosa juzgada. Lo que acontece es que dichos contenidos no hicieron parte del examen de constitucionalidad que en la sentencia C- 285 de 2016 hiciera la Corte y, por tanto, no hubo declaración de exequibilidad, estando expuestos al examen de rigor si se cumplen los presupuestos procesales que debe implicar la demanda de inconstitucionalidad.

Por lo que respecta al artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, afirma el Ministerio Público que “ya ha sido juzgado favorablemente, según se desprende de lo recogido en el comunicado de prensa No. 29 publicado el 13 de julio de 2016, relativo a (...) la sentencia C- 373 de 2016”. Al igual que en el caso anterior, resulta necesario transcribir la parte resolutive pertinente de la sentencia C- 373 de 2016, la cual reza: “Noveno.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 por los cargos analizados.”

(Subrayas fuera del texto original). Encuentra la Sala que se está frente a una cosa juzgada relativa, pues, la decisión proferida en la C- 373 de 2016 se contrajo a los cargos examinados en esa providencia, haciéndose necesario revisar cuáles fueron estos.

Un primer cuestionamiento estudiado por la Sala en la sentencia C-373 de 2016 aludía específicamente al párrafo transitorio del artículo 19. Tal cuestionamiento apuntaba a que la Corte declarase que "(...) la regulación transitoria contenida en el párrafo 1º del artículo 19 de la Constitución sustituye el derecho fundamental al debido proceso y los principios que orientan el ejercicio de la función pública, esenciales en el ordenamiento constitucional". Para desatar esa censura por sustitución de la Constitución, la Sala en un apartado titulado "Ineptitud del cargo por falta de certeza y procedencia de una decisión inhibitoria", estimó que:

"La Corte considera que el demandante, sin demostrarlo, supone que de la regulación examinada se desprende (i) una prohibición de que los procesos de empleados judiciales actualmente en curso continúen a cargo de las autoridades disciplinarias que los adelantaban al momento de entrar en vigencia la reforma constitucional y (ii) una prohibición de iniciar procesos en contra de tales empleados hasta tanto se implemente el nuevo sistema de juzgamiento disciplinario de los empleados y funcionarios de la rama judicial. El silencio que al respecto se puede desprender del acto legislativo no implica o al menos el demandante no lo demuestra, un régimen que modifique al juez que ha iniciado las investigaciones ni supone, necesariamente, que se impida el inicio de otras por hechos ocurridos con anterioridad"

Concluyendo que se imponía la inhibición de un "pronunciamiento de fondo respecto de este cargo formulado en contra del párrafo transitorio del artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015".

El segundo reproche revisado contra el artículo 19 en esa providencia se fundaba en una presunta infracción al principio de unidad de materia. Al valorar esa acusación la Corporación sostuvo:

"De conformidad con el alcance constitucional del principio de unidad de materia la Corte encuentra que no puede prosperar la acusación planteada en contra de las disposiciones vigentes del Acto Legislativo 2 de 2015 que establecen el nuevo diseño en materia de control disciplinario de los funcionarios y empleados judiciales"

Concluyendo sobre el punto que:

"las normas acusadas no solo se encuadran dentro del tema general de la reforma constitucional sino que, adicionalmente, se articulan con las motivaciones que condujeron al Gobierno Nacional, en ejercicio de sus competencias (art. 375), a proponer una reforma a la Constitución que permitiera enfrentar los problemas y dificultades para el ejercicio de los poderes públicos originados en la práctica política y la debilidad institucional."

En ese sentido, se impuso una declaración de exequibilidad en relación con el cargo por

quebrantamiento del principio de unidad de materia, incluyendo entre la preceptiva cubierta por dicha decisión al artículo 19.

¿La aprobación del párrafo transitorio 1 del artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 conforme al cual los Magistrados actuales de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura ocuparán sus cargos hasta tanto tomen posesión los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, desconoció los principios de consecutividad e identidad flexible?

Con la finalidad de absolver ese interrogante, la Sala revisó el iter de la norma en el Congreso y observó que:

“(…) aunque solo fue a partir del quinto debate que se incluyeron en las disposiciones transitorias reglas específicas relativas a la situación de los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura de cara a la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, no se trata de un asunto que pueda considerarse novedoso y, mucho menos que modifique de manera esencial el texto aprobado al finalizar la primera vuelta. Por el contrario, la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial planteaba, desde el principio, la necesidad de definir el momento en que ella sería integrada y, al mismo tiempo, qué ocurriría con los Magistrados que ocupaban los cargos del organismo que tenía a su cargo algunas de las funciones ahora atribuidas a dicha Comisión (…) se trata de un texto instrumental y que es el resultado de la identificación de los diferentes riesgos asociados a la eliminación de un organismo constitucional.”

Concluyendo finalmente que atendiendo precedentes sentados por la Sala, correspondía declarar la exequibilidad del párrafo del artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

Entonces, en el marco de la sentencia C-373 de 2016, se advierte que fueron tres las censuras a contenidos del artículo 19. La primera, suponía la sustitución de la Constitución por parte del párrafo establecido en el precepto, en este caso la Corte se inhibió. La segunda, hacía recaer una presunta violación del artículo 19 al principio de unidad de materia, respecto de la cual esta Corporación advirtió que no tenía lugar y declaró la exequibilidad del mandato inspeccionado. La tercera, pretendía una declaración de inexecutable del párrafo del artículo por una hipotética violación de los principios de consecutividad e identidad flexible, cuestionamiento que fue despachado desfavorablemente por el Pleno. En resumen, se está frente a una cosa juzgada relativa, pues la declaración de exequibilidad tuvo lugar únicamente frente a los reparos por el supuesto desconocimiento de los principios de unidad de materia y consecutividad e identidad flexible.

Así pues, el entendimiento de la Procuraduría sobre un juicio de constitucionalidad favorable al artículo 19 del acto legislativo varias veces mencionado, no puede significar nada distinto de una declaración de exequibilidad del precepto cuestionado de cara a los principios de unidad de materia y consecutividad e identidad flexible.

Por lo que atañe a cuestionamientos atinentes a otro tipo de transgresiones del ordenamiento constitucional no opera la cosa juzgada. En el asunto en estudio, tal como se dejó sentado en los antecedentes de esta decisión, la censura se plantea tanto por sustitución de la Constitución, como por quebrantamiento del principio de unidad de materia.

Entonces, la invocación del Ministerio Público a la cosa juzgada en relación con el artículo 19, por virtud de la sentencia C- 373 de 2016, solo prosperará respecto del cargo por infracción del principio de unidad de materia, pues si bien es cierto, ya se habían formulado reparos por sustitución de la Constitución contra el mencionado artículo 19, la Sala decidió en esa ocasión inhibirse dada la carencia de aptitud del cuestionamiento.

Finalmente, debe revisarse si tal como lo dice la Procuraduría, el inciso 1 del artículo 26 del Acto Legislativo 02 de 2015 fue “juzgado favorablemente” en la sentencia C- 373 de 2016, debiendo la Sala estarse a lo resuelto en ese proveído. Para tal efecto, resulta importante atender lo que en la parte resolutive se dijo sobre tal inciso 1 del artículo 26 y que fue del siguiente tenor:

“Décimo.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-285 de 2016 que declaró inexecutable los incisos 2º y 6º del artículo 26 del Acto Legislativo 02 de 2015 y, en relación con el inciso 1º de dicho artículo, declararlo EXECUTABLE por los cargos analizados.”(Subrayas fuera de texto)

Como puede observarse, se trata de una cosa juzgada relativa, pues expresamente la Corporación advirtió que la declaración de executabilidad se contraía únicamente a los cargos analizados. Revisada la providencia, se encuentra que uno de los reproches por los que se atacó el inciso primero del artículo 26 fue el posible quebrantamiento del principio de unidad de materia, problema jurídico sobre el cual, la Sala, fundada en las mismas motivaciones que le permitieron afirmar la constitucionalidad del artículo 19 frente al mismo tipo de acusación, concluyó que el inciso mencionado no infringía la Carta y debía ser declarado executable. Así pues, la valoración de la Procuraduría sobre la presunta cosa juzgada predicable del inciso 1 del artículo 26, por virtud de la sentencia C- 373 de 2016, no resulta de recibo, sino en lo atinente al principio de unidad de materia, mas no en lo correspondiente a otro tipo de cuestionamientos como lo pueden ser la sustitución de un eje esencial de la Carta.

Por otra parte, cabe reiterar que los incisos 2 y 6 del mencionado artículo 26 fueron declarados inexecutable mediante sentencia C- 285 de 2016, debiendo estarse la Sala a lo resuelto respecto de estos apartados.

En suma, el entendimiento del Ministerio Público respecto de una cosa juzgada que exime del control de constitucionalidad a algunos de los mandatos acusados, ha de ser relativizado, pues la cosa juzgada que se predica de tales mandatos solo tiene lugar en relación con los preceptos específicos que en cada caso se han considerado.

Es importante advertir, desde ya, que en lo concerniente a un exceso en el ejercicio del poder de reforma de la Constitución, no han sido objeto de juzgamiento los contenidos que se constituyen en materia de pronunciamiento en esta ocasión.

Como consecuencia de lo anterior, la Sala se estará a lo resuelto en la sentencia C- 373 de 2016 en lo concerniente a los cuestionamientos que, por violación al principio de unidad de materia, se formularon contra las disposiciones acusadas.

Tal como se indicó precedentemente, la Procuraduría General de la Nación reiteró su tesis, según la cual, la Corte Constitucional debe circunscribir el control de constitucionalidad de los actos legislativos a la revisión de la mera regularidad procedimental, razón que debía motivar una decisión inhibitoria.

Para la Sala, este reparo fue abordado en la sentencia C-285 de 2016.

En esa oportunidad se precisó que no se compartían los fundamentos en los que se sustenta la perspectiva del Ministerio Público, cuales son, de una parte, “la inexistencia de límites materiales al poder de reforma del constituyente” y, de otra, la interpretación de los artículos 241.1, 241.2 y 379 de la Carta, según la cual, el control de constitucionalidad de los actos reformativos de la Constitución se debe limitar únicamente a cuestiones de regularidad del proceso. Esas consideraciones de rechazo al escrutinio que en el juicio de sustitución adelanta la Corte se articulan con la concepción según la cual, las decisiones adoptadas por los representantes del pueblo, cuya legitimidad se deriva de su elección democrática, no pueden ser anuladas por una mayoría simple de jueces cuyo origen no es la elección popular.

Respecto de tales lecturas y, a propósito de tachas a contenidos del Acto Legislativo 02 de 2015 se dijo en la mencionada sentencia C- 285 de 2016 que el principio democrático tiene límites, pues:

“(…) la tesis de la Procuraduría General de la Nación sobre la inexistencia de barreras o límites al poder de reforma de la Constitución, se opone a los principios básicos sobre los cuales se funda el Estado Constitucional de Derecho. Este modelo de Estado supuso la superación del modelo plebiscitario de la democracia, que hacía radicar la legitimidad del sistema político y económico, de manera exclusiva, en la voluntad de la mayoría, independientemente del contenido de esta voluntad. Dentro del nuevo modelo de democracia, en cambio, la voluntad de la mayoría debe contar con algunas cualificaciones elementales para servir como criterio jurídico de validación de las decisiones en el escenario político, económico y social, y en particular, para que el contenido de dicha voluntad sea compatible con los límites al poder y con la garantía de los derechos humanos.”

En relación con el entendimiento de que lo que se adelanta es un control de fondo, la Corte en la misma providencia explicaba:

“Con respecto a los señalamientos acerca de la naturaleza sustancial del referido control, debe aclararse que aunque dentro de dicho examen se efectúa una confrontación entre dos contenidos, a saber, entre las normas que reforman la Constitución y los elementos definitorios del ordenamiento superior, la naturaleza, estructura y finalidad de ambos razonamientos es sustancialmente distinta en uno y otro caso: (i) primero, el objeto del denominado juicio de sustitución es la valoración del ejercicio del poder de reforma, de modo tal que el cotejo material que se realiza entre el precepto objeto de control y el elemento fundamental de la Constitución es tan solo instrumental y funcional al objetivo general de determinar si el constituyente se excedió en el ejercicio de sus competencias; en el control material, por el contrario, este cotejo constituye el objeto mismo de la intervención judicial, porque de lo que se trata es de determinar si se presenta una incompatibilidad normativa entre normas jurídicas de distinto rango jerárquico; (ii) segundo, el estándar con respecto al

cual se efectúa la confrontación normativa es distinto en uno y otro caso: en el primer caso este parámetro son los principios transversales y estructurales que subyacen al ordenamiento superior, de modo que las disposiciones constitucionales son únicamente la materialización o concreción particular de tales elementos, y su función no es la de servir como estándar del juicio de validez, sino la de permitir la identificación del elemento definitorio de la Carta Política; en el control material de la legislación, por el contrario, el estándar o parámetro de juicio sí son los preceptos constitucionales considerados en sí mismos; (iii) y finalmente, el tipo de cotejo que se efectúa en uno y otro escenario es distinto: en el control material se establece una relación de incompatibilidad normativa, de modo que la preceptiva legal se estima inconstitucional cuando se opone de algún modo a los mandatos constitucionales, mientras que en el otro caso se debe establecer no solo una incompatibilidad normativa entre el acto reformativo de la Constitución y el principio axial del ordenamiento superior, sino si aquel suprime o sustituye uno de estos principios esenciales.”

Así pues, al igual que en la decisión citada, se reafirma la competencia de la Corte para adelantar el juicio de sustitución cuando ello tenga lugar y, se rechaza la pretensión de la Procuraduría de proferir un fallo inhibitorio por falta de competencia cuando lo que se cuestione sea el exceso en el ejercicio de la facultad de reforma constitucional del Congreso.

F. LA ESTRUCTURA DEL EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD POR EL EXCESO EN EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE REFORMA DEL CONSTITUYENTE DERIVADO Y LOS REQUISITOS DE LA DEMANDA EN ESOS CASOS

El examen de constitucionalidad que se le propone en esta ocasión a la Sala comporta una serie de singularidades que ya han sido puestas de presente por la jurisprudencia de la Corporación. En primer lugar, se trata de un juicio que se adelanta contra actos legislativos, en segundo lugar, no se busca establecer la consonancia o disonancia entre el texto cuestionado y la preceptiva de la Carta, sino que se trata de valorar el ejercicio del poder de reforma. En tercer lugar, dado que el control recae sobre un acto de reforma de la Constitución, el parámetro de constitucionalidad está conformado por las disposiciones que definen la competencia del Congreso para reformar la Carta, e implica el examen de los elementos esenciales de la Constitución cuya supresión acarrea un desbordamiento de la competencia del constituyente derivado. En cuarto lugar, el estudio de la Corporación se encamina a establecer si la reforma sometida a examen suprime los referidos elementos esenciales⁹.

Ahora bien, la estructuración de dicha premisa implica para la Corte una consideración sobre la incidencia que tal componente esencial tiene en la arquitectura del Texto Constitucional, de tal modo que no se trate de una mera incompatibilidad entre el Texto previo a la reforma acusada y el posterior a esta modificación, diferencia obvia, pues justamente se está frente a una modificación.

No atender la caracterización del elemento esencial conduce a estimar que existen cláusulas pétreas excluidas de la órbita de reforma del constituyente derivado.

Es esa la razón por la cual el ejercicio de identificación del elemento esencial implica atender

múltiples referentes normativos que se constituyen en expresión de dicho elemento, tal circunstancia es la evidencia palpable de la presencia de ese componente como transversal y articulador de la Constitución.

La tarea de estructuración de la premisa mayor cumple un papel importante en la demanda, pues en ella debe aparecer el elemento o los elementos esenciales que se estiman suprimidos por la reforma, sin embargo, la Corte debe verificar que los invocados sean efectivamente componentes insustituibles de la Carta.

Igualmente, tiene lugar en esta clase de juicio la configuración de una premisa menor en la que se establece el alcance de las disposiciones del acto reformativo, con lo cual, se pueden evaluar las consecuencias de la reforma respecto del elemento esencial.

Finalmente, se realiza un proceso de injerencia denominado síntesis, en el cual la comparación entre el elemento esencial presuntamente sustituido y el nuevo incluido por el constituyente derivado, debe permitir determinar si el elemento esencial fijado por el constituyente originario fue sustituido.

Son esas peculiaridades del juicio de sustitución las que signan las exigencias que se hacen a la demanda que pretende evidenciar un exceso en el poder de reforma del constituyente derivado y pugna por lograr que sea retirado del ordenamiento jurídico el contenido del acto legislativo objeto de censura.

En términos generales y, de acuerdo con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1992, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir mínimos requisitos formales, los cuales se concretan en (i) señalar las normas acusadas y las que se consideren infringidas, (ii) referirse a la competencia de la Corte para conocer del acto demandado, (iii) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, de ser necesario; y (iv) presentar las razones de la violación.

La Corporación, de modo más específico y, en relación con el último requisito, ha establecido como exigencias del escrito contentivo de los cargos contra disposiciones que se pretende sean juzgadas por la Corte Constitucional, las de certeza, claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia. A estas se ha referido la Sala de manera reiterada del siguiente modo:

“(…) La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, [el que] las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda (...)

(...) las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. (...)

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado (...) son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos.

(...) la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (...), la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer (...) de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada. (Sentencia C-1052 de 2001)

Estos requerimientos comportan unas ciertas especificidades cuando se está frente a una demanda que solicita una declaración de inconstitucionalidad por sustitución de un elemento esencial de la Carta. En este sentido, la Corporación ha precisado que el planteamiento debe ser claro de modo que se pueda comprender el sentido de la acusación contra el acto legislativo. Igualmente, debe ser cierto, esto es, la normatividad cuestionada debe existir jurídicamente y estar vigente, además de que “(...) 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 evidentemente falsas o inconsecuentes” (sentencia C- 373 de 2016 M.P. Mendoza Martelo y Linares Cantillo).

Por lo que concierne a la pertinencia, ha indicado la jurisprudencia que debe tratarse de una acusación en la cual sea puesta de presente la infracción de contenidos constitucionales “(...)

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.”

También se ha observado que resulta indispensable una presentación del cargo cuyas explicaciones den respuesta a la pregunta “¿Por qué el acto legislativo impugnado constituye no solo una reforma de la Carta sino, en realidad, una sustitución de la misma?”. Ello supone entonces que las razones aducidas deben gozar de especificidad y ser suficientes, de forma que la respuesta al interrogante citado permita al Pleno desatar la cuestión. En ese contexto, se ha indicado que la demanda debe:

“(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”.

Con tales presupuestos procede la Sala a revisar la demanda para verificar si se atiene a aquellos y resulta viable adelantar el juicio de sustitución solicitado por la actora.

G. LA APTITUD DE LOS CARGOS

En el asunto en estudio inicialmente se profirió un auto cuya finalidad era que la accionante subsanara las falencias de un primer libelo acusatorio. Tras dicha decisión aquélla realizó ajustes a la demanda y con ello se dispuso la prosecución del procedimiento. Con todo, no se desprende de lo resuelto en aquel momento que al proferirse la sentencia deba esta Corte decidir de fondo si advierte en un análisis más detallado la presencia de razones que podrían conducir a un pronunciamiento diferente, más aún cuando se han formulado observaciones respecto de la aptitud de los cargos.

Para la Sala, las acusaciones se orientan a censurar cuatro contenidos de la preceptiva atacada. El primero, tiene que ver con la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la justificación en el seno del Congreso para concebir tal órgano, la significación de este en la autonomía e independencia de la Rama Judicial y la designación de sus integrantes. El segundo, es el de la carencia de competencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial para conocer de acciones de tutela. El tercero, es la atribución de competencia a la Corte para dirimir los conflictos de competencia entre jurisdicciones. El cuarto, es el que faculta al legislador para asignar la función de disciplinar a los profesionales del derecho a un colegio de abogados.

Revisará pues la Sala la aptitud de los cargos elaborados por la demandante y que pretenden

la exclusión de tales contenidos por estimar que suprimen un eje esencial de la Constitución.

1. Por lo que respecta a los motivos de censura por la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, los motivos de su consagración en la Carta, su conformación y su participación en la independencia de la Rama Judicial encuentra la Sala varias inconsistencias.

Un primer asunto que debe ser advertido es la estimación de la demandante respecto de quien causó la situación que en su entender comporta una sustitución de un eje esencial de la Constitución. En su escrito se observa que dos órganos habrían generado la sustitución aludida. De una parte, el Congreso a través de su poder de reforma y, de otra, la Corte Constitucional al haber adoptado una decisión que implicó la reviviscencia del Consejo Superior de la Judicatura. En otro momento, asevera que la Comisión Nacional de Disciplina Vigente, junto a la Sala Administrativa revivida, no es expresión de la voluntad del Congreso. Tales afirmaciones le restan claridad al cuestionamiento, pues, el juicio de sustitución parte del entendido de que quien ha incurrido en el vicio competencial es el Congreso de la República como Constituyente derivado y no la Corte Constitucional que carece de la potestad reformatoria de la Carta.

Por lo que atañe al eje esencial presuntamente sustituido y, respecto del cual se estructura la premisa mayor del juicio, se advierte que se mencionan varios: la separación de poderes, el sistema de frenos y contrapesos y la autonomía e independencia de la Rama Judicial. Aquí también hay un déficit en la claridad, pues, se especifica cuáles son las razones que puntualmente dan lugar a la supresión de cada uno de tales ejes. Pareciera que la actora construye una argumentación de la cual se debe desprender la afectación de todos los ejes citados. Tal circunstancia pondría a la Corte a suplir esa falencia al momento de analizar el cargo identificando cuáles argumentos evidencian la supuesta supresión del respectivo eje, con lo cual, la Corporación estaría sustituyendo al demandante. Esto último riñe con la estructura del control constitucional que proscribe el control oficioso.

Ahora bien, en un apartado de la corrección de la demanda se manifiesta puntualmente que se rompe el equilibrio de poderes y se sustituye la Carta cuando la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura elabora algunas ternas para la elección de Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina. Esa injerencia “sobreviniente” del Consejo Superior se estima como un quebrantamiento de los principios de transparencia, independencia y autonomía de la Comisión Nacional de Disciplina. Concluye la actora que dada la labor disciplinaria que ejerce la Comisión Nacional de Disciplina Judicial en el marco de la rama, se afecta su independencia con la atribución de postulación que se le entrega a la Sala Administrativa del Consejo Superior. Respecto de esta acusación, también se advierten problemas de claridad. La demandante expresa que hay una ruptura de la separación de poderes, la cual tendría lugar cuando, en su entender, se compromete la transparencia, independencia y autonomía de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. En el hilo argumentativo propuesto en la demanda no se explica cómo la presunta afectación de uno de los muchos órganos de la rama judicial conduce a romper el equilibrio de poderes. No resulta claro en el escrito que perse una facultad de postulación en cabeza del Consejo Superior sustituya la Constitución.

Ciertamente, hay diferencias con el régimen constitucional preexistente en el cual el Presidente de la República tenía la facultad total de postular los miembros de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, pero se echa de menos una explicación que ponga en evidencia que se ha suprimido un eje esencial de la Constitución. No está claro cómo se afecta la separación de poderes, cuando por un lado se afirma que se ha debilitado la rama judicial y, por otro, que ello acontece cuando se le entrega a un órgano de la rama un poder de postulación importante para conformación de uno de sus órganos, en este caso, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Esa circunstancia no solo afecta la exigencia de claridad, sino también la de suficiencia, las cuales deben ser satisfechas en la demanda.

Por otro lado, repara la Sala en los cuestionamientos que se hacen, bien, indicando que los motivos para suprimir el Consejo Superior de la Judicatura resultaban predicables de la Sala Administrativa y no de la Sala Disciplinaria, o bien, censurando una ausencia de debate que según la demandante tuvo lugar en el Congreso, al momento de crear la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

Estima la Corte que ninguno de estos argumentos apunta a demostrar la sustitución de la Carta. La inconformidad con los motivos del Constituyente derivado o la calidad de los debates para producir reformas constitucionales no son razones suficientes para activar el juicio de sustitución. Una circunstancia de esa naturaleza afecta el requisito de pertinencia, pues, no es objeto del juicio de sustitución la evaluación de los móviles del constituyente derivado, ni la intensidad o profundidad de los debates que median la expedición del acto legislativo. Lo que deben poner los argumentos en evidencia es que un eje esencial de la Constitución ha sido suprimido y la Constitución resultante de la reforma es otra completamente distinta a la existente con antelación a la modificación constitucional.

Tampoco resulta de recibo invocar como argumentos, sin más, los que la Sala hubiese tenido en cuenta para declarar la inexecutable de disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2015, por sustitución del eje de independencia y autonomía de la rama judicial y, en particular, del autogobierno. No queda relevada la demandante de su deber de explicitar sus motivos de inconformidad con la reforma, simplemente invocando una decisión de la Corte y remitiéndose a lo que en ella se pudiera decir en favor de la tesis defendida en la demanda. Además, tal como está presentado el argumento, se advierten problemas en la claridad y en la pertinencia, pues, en el fallo invocado (sentencia C- 258 de 2016) el eje esencial sustituido de la autonomía e independencia de la rama encontraba expresión en el autogobierno. En el caso en estudio no es el autogobierno lo que se discute, ni su supresión lo que se considera objeto del juicio de sustitución deprecado.

Así pues, los defectos que en materia de claridad, suficiencia y pertinencia se han evidenciado impiden al Pleno examinar si la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, los motivos de su consagración en la Carta, su conformación y su participación en la independencia de la Rama Judicial; sustituyen un eje esencial de la Constitución Política de 1991.

2. Por lo que atañe a la carencia de competencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial para conocer de acciones de tutela, no se cumple con el requisito básico de especificar cuál sería el eje esencial de la Constitución sustituido. Sin ese presupuesto se

torna imposible adelantar el juicio pedido. La demandante expresa que el nuevo contenido constitucional afecta al usuario de la justicia y va en contravía del acceso a la administración de justicia, razones que tendrían lugar en un juicio de control material de disposiciones con jerarquía inferior a la Carta, pero que no se corresponden con las exigencias específicas del juicio de sustitución.

Tampoco puede fungir como razón del juicio de sustitución el eventual advenimiento de antinomias. En este caso, el mandato general del artículo 86 de la Constitución autoriza el conocimiento de las acciones de tutela por los jueces y la disposición cuestionada del acto legislativo, expresamente niega a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial el carácter de juez de tutela. Para la Sala, no resulta cierto que se esté frente a una antinomia. En el ordenamiento jurídico colombiano no todos los jueces están facultados para conocer de acciones de tutela, como acaece con quienes ejercen la jurisdicción penal militar y con la jurisdicción indígena. Adicionalmente, una situación antinómica podrá predicarse cuando los métodos de interpretación del derecho no puedan armonizar los contenidos hipotéticamente contrapuestos.

3. En lo que concierne a la atribución de competencia a la Corte para dirimir los conflictos de competencia entre jurisdicciones, se observa que al igual que en el caso anterior, tampoco se cumplió con el requisito básico de enunciar cuál fue el elemento presuntamente sustituido. En su ejercicio argumentativo dijo la accionante, “Se viola la esencia de la Constitución, porque las competencias de la Corte Constitucional son constitucionales y no legales” y recuerda el papel de guardián de la Constitución que le compete a la Corte; más no indicó qué se suprime y en qué consistiría la eventual eliminación. En esa medida, resulta imposible para la Sala darle curso al juicio de sustitución requerido.

Agrega la demandante que la nueva atribución de la Corte Constitucional generaría una “afrenta” contra la acción de tutela por dedicar tiempo valioso a funciones legales en detrimento del mecanismo de amparo y, además, generaría otra antinomia.

4. En lo atinente a la facultad conferida al legislador para asignar la función de disciplinar a los profesionales del derecho a un colegio de abogados, observa la Sala que para la demandante se resquebraja el Estado Social y Democrático de Derecho cuando se le traslada la función de disciplinar a los abogados a los particulares, concretamente, a una empresa privada. Respecto de esta apreciación de la accionante, se tiene que no se logra explicar y menos demostrar cómo el Estado Social y Democrático de derecho se suprime o sustituye cuando se autoriza al legislador para conferirle facultades disciplinarias respecto de los profesionales del derecho a un Colegio de abogados. En esa medida, se afectan la claridad y la suficiencia en la formulación del cargo.

Adicionalmente, se desconoce el requisito de certeza, pues en el argumento de la accionante se le da un alcance al texto del acto legislativo que este no tiene. Se manifiesta que se trata del traslado de competencias disciplinarias a una “empresa privada” cuando la norma no dice tal cosa, se trata entonces de una interpretación de la nueva norma constitucional que no es expresión de lo que el mandato del constituyente derivado dice. Las sospechas que la accionante tiene en relación con la futura forma en que se llevarán a cabo las actuaciones disciplinarias sobre la conducta de los abogados no son razones para dar inicio a un juicio

que permita aclarar si la Constitución fue sustituida.

Advertidas pues las numerosas deficiencias en materia de claridad, pertinencia, certeza y suficiencia en la formulación de los cargos, procederá la Sala a adoptar la decisión inhibitoria correspondiente. En lo concerniente a la cosa juzgada por infracción del principio de unidad de materia arriba considerada, se emitirá el pronunciamiento correspondiente.

J. CONCLUSION

En esta ocasión, la Sala revisó la demanda y, atendiendo las intervenciones, examinó la existencia de cosa juzgada y la aptitud de la demanda. En relación con la cosa juzgada, se encontró que la sentencia C- 373 de 2016 se pronunció en términos de exequibilidad respecto de una presunta infracción del principio de unidad de materia por parte de los contenidos del artículo 19 y del inciso primero del artículo 26 del Acto Legislativo 02 de 2015, siendo procedente en este caso estarse a lo resuelto en dicha providencia. Igualmente, verificó que acorde con lo resuelto en la sentencia C-285 de 2016, los incisos 2 y 6 del artículo 26 del mencionado Acto Legislativo fueron declarados inexecutable, debiendo la Sala en este punto también estarse a lo resuelto en el fallo aludido.

Respecto de la aptitud de los cargos por exceso en el poder de reforma, la Sala estableció que no resulta posible adelantar el juicio de sustitución de la Constitución dado que no se cumplió con las exigencias de certeza, claridad, pertinencia y suficiencia en el escrito de demanda, imponiéndose una declaración de inhibición por carencia de aptitud de los cargos.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

PRIMERO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-373 de 2016, en cuanto a la declaración de exequibilidad del artículo 19 y del inciso primero del artículo 26 del Acto Legislativo 02 de 2015, por el cargo de violación del principio de unidad de materia y en la sentencia C-285 de 2016, en relación con los incisos segundo y sexto del artículo 26 del Acto Legislativo 02 de 2015, que fueron declarados inexecutable.

SEGUNDO.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los artículos 14, 17, 19 y 26 del Acto Legislativo 02 de 2015.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (e)

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-373 de 2016 por los cargos analizados.

2 El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-285 de 2016, que sustituye al Consejo de Gobierno Judicial por Consejo Superior de la Judicatura.

3 El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-285 de 2016, que sustituye al Consejo de Gobierno Judicial por Consejo Superior de la Judicatura.

4 "ARTICULO 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir

títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.”

5 “Los colegios profesionales son corporaciones de ámbito sectorial cuyo sustrato es de naturaleza privada, es decir, grupos de personas particulares asociadas en atención a una finalidad común. Ellos son entonces una manifestación específica de la libertad de asociación. Pero no se puede establecer una plena identificación entre las asociaciones de profesionales y los colegios profesionales, pues la Constitución les da un tratamiento distinto.(...)”

Los colegios profesionales tienen entonces que estar dotados de una estructura interna y funcionamiento democráticos y pueden desempeñar funciones públicas por mandato legal. Ha de tomarse en consideración que el elemento nuclear de los mencionados colegios radica en la defensa de intereses privados, aunque desde luego, y sobre esta base privada, por adición, se le puedan encomendar funciones públicas, en particular la ordenación, conforme a la ley, del ejercicio de la profesión respectiva. En este sentido, pues, tales colegios profesionales configuran lo que se ha denominado la descentralización por colaboración a la administración pública, ya que estas entidades ejercen, conforme a la ley, funciones administrativas sobre sus propios miembros. Son entonces un cauce orgánico para la participación de los profesionales en las funciones públicas de carácter representativo y otras tareas de interés general.

A pesar de la eventualidad de la asunción de funciones públicas de los colegios profesionales por expreso mandato legal, no debe olvidarse que su origen parte de una iniciativa de personas particulares que ejercen una profesión y quieren asociarse. Son los particulares y no el Estado quien determina el nacimiento de un colegio profesional, pues éste es eminentemente un desarrollo del derecho de asociación contenido en el artículo 38 del Estatuto Superior y como tal, es necesario considerar que la decisión de asociarse debe partir de los elementos sociales y no de un ser extraño a ellos.”

6 Ver Sentencias C-600 de 2010 y C-744 de 2001

7 Ver Sentencias C-960 de 2014 y C-462 de 2013

8 Ver sentencias C-931 de 2008 y C-744 de 2015

9 Una aproximación a las singularidades que implica el tipo de examen en el juicio de sustitución se puede verificar en la sentencia C- 285 de 2016 (M.P. Guerrero Pérez) C-083 de 2016 (M.P. Vargas Silva), C-577 de 2014 (M.P. Sáchica Méndez), C-288 de 2012 (M.P. Vargas Silva), C-141 de 2010 (M.P. Sierra Porto), C-588 de 2009 (M.P. Mendoza Martelo), C-1040 de 2005 (M.P. Cepeda Espinosa, Escobar Gil, Monroy Cabra, Sierra Porto, Tafur Galvis y Vargas Hernández), C-970 de 2004 (M.P. Escobar Gil), C-888 de 2004 (M.P. Vargas Hernández), C-551 de 2003 (M.P. Montealegre Lynett) C-1200 de 2003 (M.P. Cepeda Espinosa y Escobar

Gil).