

Sentencia No. C-265/93

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA/SALA PLENA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

En materia del establecimiento de la Sala Plena del Consejo Superior de la Judicatura, aquella disposición tiene pleno fundamento jurídico, ya que no obstante la división en dos salas, una Administrativa y otra Jurisdiccional-Disciplinaria, ordenada por la Carta, es voluntad del Constituyente, como se ha visto, la creación de dicho organismo en cuanto tal, con la suficiente unidad y autonomía adecuada a sus fines, funciones y naturaleza normativa.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA/SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Funciones

En lo que se refiere a la función de aprobar el anteproyecto de presupuesto de la Rama Judicial, presentado por la Sala Administrativa, conjuntamente con el de la Fiscalía General de la Nación, para efectos de enviarlo al Gobierno para su incorporación en el proyecto de Presupuesto Nacional, prevista en el numeral 3o., se advierte que ella tiene un carácter indudablemente administrativo por su propia naturaleza jurídica, y por tanto corresponde constitucionalmente a la competencia de la Sala Administrativa. La función prevista por el numeral 9o., designar al correspondiente director de la Dirección de Administración Judicial y autorizarlo para delegar algunas de sus funciones, es una competencia de orden administrativo que comporta una función de rectoría general de una entidad especializada de orientación y programación de las actividades de la Rama Judicial en este aspecto. Nada se opone a que entendida de esta manera la citada función le corresponda a la Sala Administrativa. En cuanto a la designación de los Consejos Seccionales de la Judicatura, de que trata el mismo decreto, quedarán integrados por una Sala Administrativa y otra Disciplinaria, las cuales deben ser elegidas por la respectiva Sala del Consejo Superior de la Judicatura, conforme a la interpretación constitucional que se fija en esta providencia y al procedimiento legal vigente.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Dependencias Administrativas

El numeral 17, que se refiere a la función de crear las dependencias administrativas del Consejo que sean necesarias para el cumplimiento de sus cometidos constitucionales, será declarado inexecutable como atribución de la Sala Plena, ya que se considera que el Estatuto Superior asigna tal función a cada una de las Salas, las cuales se sujetarán a la ley para el efecto, como lo señala expresamente la Constitución Política.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Reglamento Interno

Es lógico que el Consejo se dé su propio reglamento interno, pero en cuanto al cumplimiento de las funciones no atribuidas por la ley a las dos Salas señaladas, debe entenderse que ellas se reducen a las que no sean por su propia naturaleza jurídica-administrativas ni jurisdiccionales-disciplinarias, como se ha definido en esta providencia al precisar la competencia funcional que a ellas corresponde.

SALA DISCIPLINARIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Funciones

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria ha sido creada orgánica y funcionalmente en forma autónoma. En efecto, fue creada únicamente para el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria, que, por constituir función pública de administración de justicia, actúa como órgano autónomo y con independencia de sus nominadores (art. 228 C.Pol.). Por consiguiente a esta Sala no puede atribuírsele funciones constitucionales administrativas.

SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Naturaleza

La Sala Administrativa fue creada orgánicamente en forma autónoma, porque es un cuerpo diferente al otro. Pero en cambio, la Constitución determinó que sus funciones son administrativas, razón por la cual ellas deben obedecer a una representación efectiva del mismo Consejo Superior y de las demás Corporaciones nominadoras, como garantía única de la autonomía administrativa de la Rama Judicial, objetivo señalado por el constituyente.

REF. Expediente No. D-228

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 4o. del Decreto-ley 2652 de 1991.

Sala Plena del Consejo Superior de la Judicatura-funciones.

Actor:

JOSE LUIS BENAVIDES RUSSI

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., julio ocho (8) de mil novecientos noventa y tres (1993)

I. ANTECEDENTES

Ante esta Corporación el ciudadano JOSE LUIS BENAVIDES RUSSI, en ejercicio de la acción pública que establece el artículo 242 de la Carta Política presentó escrito de demanda en el que solicitó que se declare que el artículo 4o. del Decreto-ley 2652 de 1991 es inconstitucional.

Se admitió la demanda, se ordenó su fijación en lista se hizo el traslado correspondiente al Despacho del señor Procurador General de la Nación para efectos de recibir su concepto fiscal; además, se ordenó comunicar la admisión al señor Presidente de la República y al señor Ministro de Justicia, todo de conformidad con lo dispuesto por el artículo 244 de la Constitución Nacional y por el artículo 11 del Decreto-ley 2067 de 1991.

Durante el término correspondiente se conocieron dos escritos, presentado uno por el ciudadano William Fernando Torres Tópaga en el que coadyuva la demanda, y otro de justificación de la constitucionalidad de la disposición acusada, suscrito por el abogado Raúl Alejandro Criales Martínez como apoderado del señor Ministro de Justicia.

Cumplidos como se encuentran todos los trámites previstos para esta clase de procesos de control de constitucionalidad, procede la Corte a proferir la decisión que procede.

II. EL TEXTO DE LA DISPOSICION ACUSADA

“DECRETO NUMERO 2652 DE 1991

“(Noviembre 25)

“

“Artículo 4o. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria y la Sala Administrativa integrarán la Sala Plena de la Corporación para el cumplimiento de las siguientes funciones:

1. Participar activamente en la elaboración y discusión del Plan Nacional de Desarrollo que será sometido a la consideración del Consejo Nacional de Planeación, en los términos del artículo 341 de la Constitución.

“2. Definir la política general de la administración de la Rama Judicial, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo.

3. Aprobar el anteproyecto de presupuesto de la Rama Judicial presentado por la Sala Administrativa, presentado por la Sala Administrativa, y enviarlo al Gobierno, conjuntamente con el de la Fiscalía General de la Nación, para su incorporación en el proyecto de presupuesto nacional.

“4. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales.

“5. Determinar la estructura y las plantas de personal de las corporaciones y juzgados; crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la Rama Judicial, determinar sus funciones y señalar los requisitos para su desempeño. En ejercicio de esta atribución, el Consejo no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

“6. Enviar a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado listas no inferiores a tres candidatos para proveer los cargos que se hallen vacantes en estas corporaciones, dentro de las cuales deberá incluir por lo menos uno que provenga de la Carrera Judicial.

“7. Elaborar y presentar a la Corte Suprema y al Consejo de Estado las listas de candidatos que reúnan las condiciones para ser designados magistrados de los respectivos tribunales, de acuerdo con las normas sobre carrera judicial.

“8. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos

cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador y sin perjuicio de las facultades propias de éste. En ejercicio de esta atribución, y cuando fuere conveniente, el Consejo podrá establecer servicios administrativos comunes a los diferentes despachos judiciales.

“9. Actuar como órgano rector de la Dirección de Administración Judicial, designar el correspondiente Director y autorizarlo para delegar algunas de sus funciones.

“10. Reglamentar lo relacionado con los concursos de méritos y la calificación de servicios.

“11. Presentar un informe anual al Congreso Nacional sobre el estado de la administración de justicia, que deberá incluir la evaluación y calificación del rendimiento de los despachos judiciales en los distintos distritos y cada una de las jurisdicciones incluída la disciplinaria.

“12. Velar por la protección y seguridad personal de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

“13. Promover la imagen de la Rama Judicial, en todos sus órdenes, frente a la comunidad.

“14. Designar a los miembros de los Consejos Seccionales de la Judicatura y a los directores seccionales de administración judicial, estos últimos de ternas remitidas por el Director Nacional.

“15. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales.

“16. Elegir, para períodos de un año al Presidente y Vicepresidente del Consejo, quienes tendrán la representación de la Corporación frente a las demás ramas y autoridades del Poder Público así como frente a los particulares, y cumplirán las funciones que señale la Corporación o establezca el reglamento.

“17. Crear las dependencias administrativas necesarias para el cumplimiento de sus cometidos constitucionales y legales. En ejercicio de esta atribución el Consejo no podrá establecer con cargo al Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

“18. Dictar el reglamento interno del Consejo y cumplir las funciones no atribuidas por la ley a las Salas.

III. LA DEMANDA

A. Normas Constitucionales que se Estiman como Violadas

Para el actor la disposición acusada es contraria a los artículos 254, 256 y 257 de la Constitución Política.

B. Concepto de la Violación

En su opinión, el artículo 254 de la Constitución Política de 1991 prevé dos géneros de funciones que venían siendo ejercidas por instituciones distintas, así:

1. El poder disciplinario sobre funcionarios de la Rama Judicial y sobre los abogados en el ejercicio de su profesión ejercida tanto por el Tribunal Disciplinario como por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, el Tribunal de Aduanas, los Tribunales Administrativos, los Fiscales, los Jueces, los Procuradores de Distrito y los Jefes de Sección de la Procuraduría.

2. La función administrativa de la Rama Judicial ejercida por el Consejo de Administración Judicial manifiesta que, conservando la concepción de este tipo de funciones diferentes, acentuada por el carácter jurisdiccional dado por la Carta a la función disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, el Constituyente dividió la Corporación en dos Salas que denominó: Sala Jurisdiccional Disciplinaria y Sala Administrativa; además, señala que dividir significa separar, distribuir y repartir y que éste debe ser el sentido dado a la norma constitucional que se menciona. Advierte que el constituyente separó, distribuyó y repartió entre las dos Salas la competencia para el cumplimiento de dichas funciones sin que sea admisible que normas legales y reglamentarias puedan desconocer este mandato constitucional.

Estima el actor que los artículos 256 y 257 de la Carta describen las funciones del Consejo e intrínsecamente las asignan a una y otra Salas por ser de naturaleza administrativa una y disciplinaria la otra; el desconocimiento del carácter de aquellas funciones para efectos de atribuirles indiscriminadamente a una o a otra Sala o a una Sala Plena por motivos de diversa

índole vicia de inconstitucionalidad toda la disposición acusada. Señala además que revisar los diferentes numerales de los artículos 256 y 257 se observa que la mayoría de las funciones atribuidas al Consejo son administrativas, tan sólo el numeral 3o. del artículo 256 referido al examen de la conducta y la sanción de las fallas de los funcionarios de la Rama, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, corresponde a la noción de jurisdicción disciplinaria.

Estima que la resolución de los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones también queda comprendida entre las funciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria ya que ésta es una función judicial. Por el contrario, en su opinión, los numerales 1o., 2o., 4o., y 5o., del artículo 256 y 1o., a 4o. del artículo 257 son de contenido claramente administrativo y por ello deben pertenecer a la Sala Administrativa.

La distribución constitucional de las funciones entre una y otra Sala obedece a razones de carácter cualitativo y cuantitativo que evita la disputa entre las dos salas y garantiza la independencia judicial de todas ellas, incluida la Sala disciplinaria y la autoridad administrativa de la Sala Administrativa en relación con las funciones que le son propias y no han sido asignadas a la Corte Constitucional, a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Estado, ni a la Sala disciplinaria. Por último, señala que el artículo acusado atribuye a la Sala Plena del Consejo Superior de la Judicatura 18 funciones netamente administrativas contradiciendo con ello la separación de funciones ordenada por el artículo 254 de la Carta Política.

IV. LA INTERVENCION OFICIAL

El Abogado Raúl Alejandro Criales Martínez, dentro del término correspondiente presentó un escrito en el que manifiesta las razones por las cuales el Despacho del Ministro de Justicia considera que la disposición acusada es constitucional. Sus fundamentos son en resumen los siguientes:

En primer lugar transcribe buena parte del texto del Informe-Ponencia que rindió la Comisión IV de la Asamblea Nacional Constitucional sobre la creación del Consejo Superior de la Judicatura suscrito por los distinguidos constituyentes Alvaro Gómez Hurtado y Jaime Fajardo Landaeta. Del citado documento se extraen reflexiones como la que indica que se procuró la creación de aquel organismo sobre la necesidad de racionalizar y hacer más eficiente la

organización de una justicia lenta y congestionada. Allí se afirma que se procuró darle mayor flexibilidad a la organización judicial para que cada día pueda ajustarse a las cambiantes y exigentes necesidades de la sociedad. Además, se propuso dotar al Consejo de una serie de funciones y mecanismos que le permitan garantizar la ejecución de los principios generales para adaptar la administración de justicia a las progresivas necesidades que demanda su servicio.

“Así por ejemplo, se propone que sea el Consejo Superior de la Judicatura el que tenga la facultad de determinar el área territorial de los distritos y circuitos y al mismo tiempo, fijar la competencia de los mismos, todo lo anterior de acuerdo, naturalmente, con la ley orgánica de la administración de justicia que habrá de expedirse. Además, proponemos que el Consejo Superior de la Judicatura quede como instancia facultada para dirimir conflictos de competencia que ocurran dentro de las distintas jurisdicciones.”

Además, en el citado documento se indica que:

“El Consejo superior de la Judicatura ha sido concebido como una unidad jurídico-administrativa que englobe aquellas funciones, hoy dispersas, en las cuales se afianza la eficacia de la administración de justicia.”

“Se pretende concebir un Consejo Superior de la Judicatura como una empresa. Su carácter administrativo tendría como propósito modernizar todas las instituciones del sistema judicial y concederle a la carrera administrativa de la Rama, no sólo independencia sino un vigor suficiente para que sea la base de la importante capacidad nominadora que se le atribuya.”

“Se trata de una auténtica creación de derecho Público, con autonomía constitucionalmente consagrada, para que englobe también la capacidad jurisdiccional inherente a su condición de ser un tribunal disciplinario.”

“Los miembros del Consejo deben tener las calidades que los habiliten para otorgarles a sus decisiones finales, en el campo jurisdiccional, la categoría de sentencias. Pero en su condición de administradores, obrarán como miembros de una junta directiva. Es ésta una concepción nueva de la condición de magistrado, que los aparta de la estricta función procedimental que hoy los caracteriza. Se presupone que ambos casos, en el judicial y en el administrativo, se sitúan sobre divisiones o pirámides jerárquicas que llevan la marcha de los

incidentes procesales de la función disciplinaria y, a la vez ordenan y contratan los sistemas gerenciales necesarios, tanto para el registro actualizado de la carrera judicial, como para el abastecimiento oportuno de los suministros en todo el país.”

“La ley deberá establecer la organización gerencial de todo el sistema, cuyo director nacional deberá dar cuenta al Consejo como suprema autoridad administrativa.”

“La unidad que se busca pretende convertir al Consejo en la institución responsable del funcionamiento integral de la administración de la justicia. Por eso reúne, contrariando la dispersión que siempre ha existido, funciones tan disímiles como las de servir de instancia en asuntos disciplinarios relacionados con jueces y abogados, la de actualizar y vigilar la operación de la carrera administrativa, la de utilizarla para el suministro de candidatos a las posiciones judiciales, la de arreglar conflictos jurisdiccionales y la de preparar y ejecutar el presupuesto de toda la Rama.”

Para concluir, el escrito oficial manifiesta que lo que se pretendió,

“...fue crear un solo organismo encargado de cumplir al mismo tiempo la función de Tribunal Disciplinario y las tareas administrativas que requiere la Rama Judicial. Ese ente así integrado, tiene la importancia suficiente para participar en una destacada labor nominadora, disciplinaria y administrativa; que este Consejo Superior de la Judicatura esté dividido por salas para que su trabajo sea más ágil y eficiente, no es óbice para que el Consejo Superior de la Judicatura no pueda reunirse en pleno para ejercer determinadas atribuciones y funciones constitucionales y legales. Además es claro que la división por salas del Consejo Superior de la Judicatura se debió, más que todo, para distinguir qué magistrados eran nombrados por la Rama Legislativa y cuales por la Rama Judicial.”

V. LA INTERVENCION CIUDADANA

Dentro del término correspondiente a la fijación en lista, el ciudadano William Fernando Torres Topaga presentó un escrito en el que solicita la declaratoria de constitucionalidad de la disposición acusada. Además, el ciudadano interviniente propone la declaratoria de inconstitucionalidad consecencial de otras disposiciones del mismo estatuto en las que se

mencionan las expresiones “Sala Plena”, “y su Sala Administrativa”, “del Consejo o”.

Los argumentos con los cuales el interviniente dice coadyuvar la demanda son, en resumen, los siguientes:

- Se crea una Sala Plena no prevista en la Constitución.

- Se atribuye a dicha Sala en los ordinales 1o. a 15 funciones que por disposición constitucional corresponden a una sala especializada.

- En el ordinal 3o. se subordina una función autónoma de la Sala Administrativa del Consejo.

- El ordinal 18 contraría la especialización funcional que tiene el Consejo Superior de la Judicatura.

Advierte que la inconstitucionalidad de la disposición acusada no obsta para que algunas funciones, tales como dictar el reglamento interno de la Corporación o elegir dignatarios, entre otras, puedan atribuirse al pleno de la Corporación, lo cual es distinto de crear una Sala Plena y atribuirle competencias constitucionales.

Señala además, que el artículo acusado infringe el artículo 113 de la Carta por que se desconoce el principio de la separación de las ramas del poder; además, se desconoce el artículo 228 de la Constitución en la medida en que se limita el principio de la independencia de las decisiones judiciales. Advierte que la Carta es categórica en señalar que el Consejo se dividirá en dos salas especializadas, a lo que corresponde una distribución o separación de funciones de conformidad con la naturaleza de las mismas. Así, es inconstitucional que funciones que son claramente administrativas se transfieran a una sala plena que no está prevista en la Constitución, y cuya creación no se ha deferido a la Ley y en la cual tiene presencia mayoritaria la Sala Disciplinaria.

En su concepto,

“... el Consejo Superior debe tener una entidad que trascienda sus salas especializadas, pero ese pleno del Consejo sólo puede tener funciones muy limitadas, o sea aquellas que por su naturaleza no correspondan, según la distribución constitucional de competencias, ni a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, ni a la Sala Administrativa. Tales son las de naturaleza

protocolaria, o las relativas al reglamento interno de la Corporación..... Al disponer que el Consejo se divida en salas especializadas, la Constitución hace una atribución implícita de competencias, de manera que todo asunto que tenga naturaleza administrativa o jurisdiccional disciplinaria debe implícitamente asignarse a la sala correspondiente. Los asuntos que no participen de una u otra naturaleza, corresponderán, según la asignación que el legislador haga de la función, a la Corporación en pleno, que resulta de la reunión conjunta de las dos salas. Además, de las funciones ya anotadas, podrían asignarse al Consejo en pleno la facultad de presentar proyectos de ley y la función de presentar el informe anual al Congreso, puesto que estas actividades, por una parte no encajan necesariamente en ninguna de las funciones especializadas, y por otra, participan de los dos extremos”.

Sostiene que la acusada rompe con las reglas de la absoluta imparcialidad e independencia en la integración de la Rama Judicial, en lo que se relaciona con el proceso de designación de magistrados y de jueces; se trata de garantizar una absoluta imparcialidad e independencia de los encargados del manejo disciplinario de la Rama, evitando la posibilidad de que quien ejerce el poder disciplinario, tenga, en alguna manera, una relación de subordinación con quien efectúa su designación y que puede ser, a su vez, sujeto pasivo del mencionado control.

VI. EL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación, rindió en término el concepto de su competencia y en él solicita a la Corte Constitucional “declarar exequible el artículo 4o. del Decreto-ley 2652 de 1991”, con fundamento en los argumentos que se resumen a continuación:

Afirma el Jefe del Ministerio Público que en la Asamblea Nacional Constituyente “fue sentida la necesidad que tenía la Rama Judicial de contar con verdadera autonomía e independencia”, tanto para el nombramiento de sus servidores como para el manejo de sus recursos económicos, ideas que sirvieron de base a la creación de un organismo perteneciente a la Rama y encargado “de administrar los recursos materiales, realizar los presupuestos y, en general , racionalizar y hacer más eficiente la administración de Justicia”.

Se creó entonces el Consejo Superior de la Judicatura dividido por la misma Carta en dos Salas, la Administrativa y la Disciplinaria; al nuevo ente se le atribuyeron en los artículos 256 y 257, “funciones de diversa naturaleza sin hacer ninguna distinción sobre cuáles

correspondían a cada una de sus Salas”, sino por el contrario, “tomando al Consejo como un solo cuerpo” e indicó el constituyente que tales atribuciones las debe ejercer “de acuerdo con la ley”, debiendo entenderse que corresponde “al legislador la facultad de determinar la manera y los mecanismos, a través de los cuales, el Consejo ejercería sus funciones”.

Estima el señor Procurador que la ley, al hacer la distribución de funciones entre las dos Salas, ha de atender “la naturaleza de las mismas” sin que se desprenda de los artículos 256 y 257 de la Carta, o de la intención del constituyente, “que el Consejo hubiera sido concebido como integrado por dos Salas totalmente autónomas sin ningún tipo de relación funcional”; el Consejo fue pensado “como una unidad” y en dicho sentido, es “el responsable del funcionamiento integral de la Administración de justicia”, consecuentemente, resulta razonable que el ejercicio de atribuciones constitucionales y legales, como aquellas a las que se refiere el artículo demandado, pueda realizarse mediante la reunión de “los magistrados en Sala Plena o en Asamblea Unitaria según lo disponga la ley”.

Destaca el señor Procurador que el Decreto 2652 de 1991, también se ocupó de señalar las funciones correspondientes a cada una de las salas del Consejo Superior de la Judicatura, en los artículos 9o., 11 y 12.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

Primera: LA COMPETENCIA Y LOS ESPECIALES REQUISITOS DE FORMA

Esta Corporación es competente para conocer de la demanda de la referencia, en atención a que se trata de una disposición con fuerza de ley, expedida por el Presidente de la República en ejercicio de expresas facultades extraordinarias conferidas por el literal c) del artículo transitorio 5o. de la Carta, para las que el artículo transitorio 10o. de la misma codificación superior, estableció un régimen especial que atribuye a la Corte Constitucional el conocimiento de los asuntos de constitucionalidad relacionados con ellas.

En efecto, la disposición acusada y que forma parte del Decreto 2652 de 1991, “Por el cual se adoptan medidas administrativas para el funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura”, es producto del ejercicio de las facultades extraordinarias de origen

constituyente, según lo señalado por el literal c) del artículo 5o. transitorio de la Carta. Además, se advierte que los decretos que resultan de las citadas facultades extraordinarias, debían ser objeto del trámite de aprobación o improbación por la Comisión Especial prevista por el artículo transitorio 6o. de la misma Carta; igualmente debe señalarse que el término para el ejercicio de las mencionadas facultades, estuvo fijado según el artículo transitorio 9o. de la Constitución, para hasta el día en que se instalara el Congreso elegido el 27 de octubre de 1991.

Como la disposición Constitucional transitoria que encarga a esta Corporación de la competencia para conocer de la constitucionalidad de los citados decretos, no establece distinción alguna en esta especial materia del ejercicio de las facultades extraordinarias de origen constituyente, dicho control se debe verificar de modo integral ante la nueva Carta Constitucional, que exige su examen, tanto por los especiales aspectos de forma que se advierten, como por los aspectos de fondo que aparecen en el nuevo texto constitucional. Obviamente, el examen de los requisitos de forma se verifica en esta Corporación frente a los que para el ejercicio de la mencionadas facultades estableció el mismo Constituyente.

La “Comisión Especial” prevista por el artículo transitorio 8° de la Constitución Política de 1991, fué creada por el artículo transitorio 6° de la misma Carta Fundamental, en los siguientes términos:

“Créase una Comisión Especial de treinta y seis miembros elegidos por cuociente electoral por la Asamblea Nacional Constituyente, la mitad de los cuales podrán ser Delegatarios, que se reunirá entre el 15 de julio y el 4 de octubre de 1991 y entre el 18 de noviembre de 1991 y el de la instalación del nuevo Congreso. La elección se realizará en sesión convocada para este efecto el 4 de julio de 1991.

“Esta Comisión Especial tendrá las siguientes atribuciones:

“a) Improbar por la mayoría de sus miembros, en todo o en parte, los proyectos de decreto que prepare el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por el artículo anterior y en otras disposiciones del presente Acto Constituyente, excepto los de nombramientos.

“Los artículos improbados no podrán ser expedidos por el Gobierno.

“b) Preparar los proyectos de ley que considere convenientes para desarrollar la Constitución. La Comisión Especial podrá presentar dichos proyectos para que sean debatidos y aprobados por el Congreso de la República.

“c) Reglamentar su funcionamiento.

Por su parte, el artículo 241 de la Carta, entrega a la Corte Constitucional las expresas y precisas competencias para adelantar la guarda de la supremacía y la integridad de la Constitución, las que naturalmente comprenden el examen de disposiciones como las acusadas en la demanda que se resuelve.

Igualmente, de los documentos que aparecen en el expediente, se tiene que las disposiciones que son acusadas no fueron improbadas por la Comisión Especial; por este aspecto no se encuentra vicio de constitucionalidad y así habrá de declararlo la Corte Constitucional. De otra parte, el Decreto 2652 de 1991 fue expedido el 25 de noviembre de 1991 dentro del término previsto por el Constituyente como límite temporal para el ejercicio de las precisas facultades conferidas y, por este otro aspecto no se encuentra vicio de constitucionalidad alguno.

Segunda: EL EXAMEN DE LA DISPOSICIÓN ACUSADA

Del texto de la demanda de la referencia, y de la lectura integral del Decreto 2652 de 1991, se establece que la norma cuya constitucionalidad se controvierte, corresponde sólo a una parte del régimen de organización de las funciones y de los procedimientos que se surten en el Consejo Superior de la Judicatura y, por tanto, el examen de aquella no puede adelantarse sin tomar en consideración los restantes elementos normativos que forman parte de aquel estatuto.

Además, dicha normatividad señala la distribución de las funciones de rango constitucional y de otras de carácter legal de este organismo entre sus distintas salas de origen constitucional y legal y sus correspondientes seccionales; igualmente, allí se señalan las competencias de la Dirección de la Administración Judicial, el régimen de la remuneración de los magistrados, el régimen de su presupuesto, de sus bienes, de la contratación y del control fiscal que corresponde adelantar.

En materia de la interpretación de la Carta con fines judiciales, concurre una multiplicidad de métodos y de argumentaciones de carácter lógico que se endereza a garantizar en favor de los distintos operadores del derecho y de los ciudadanos en particular, una más adecuada y jurídica lectura de los enunciados de aquella y que comprende además, el examen de los principios, fines, objetivos y valores de rango constitucional, con propósitos de la integración, la sistematización y la coherencia jurídica de aquel cuerpo normativo superior.

El Consejo Superior de la Judicatura recoge una voluntad constituyente, que de tiempo atrás se había anunciado como mecanismo orientado a asegurar tanto la autonomía como la mayor eficiencia de la Rama Jurisdiccional del Poder Público; en efecto, desde la fallida reforma constitucional de 1979, se anunciaba una institución de similares perfiles a la hoy existente; con funciones tanto de naturaleza administrativa como de naturaleza disciplinaria para los funcionarios de la rama, así como de los abogados en el ejercicio de su profesión. Igualmente, se encarga a la nueva institución de dirimir conflictos de competencia que se planteen entre las distintas jurisdicciones.

El Constituyente en 1991, de manera clara, expresa la unidad institucional y funcional del Consejo Superior de la Judicatura en varias de sus disposiciones, en las que las actuaciones de aquel se referencian teniéndolo como titular único. Es así como los artículos 254, 255, 256 y 257 tienen como sujeto de sus predicados al “Consejo Superior de la Judicatura”. Y el artículo 116 superior, lo tiene como órgano de Administración de Justicia; el artículo 156 le otorga la facultad de iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley; el artículo 174 le confiere competencias al Senado de la República para conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra los miembros del Consejo Superior de la Judicatura; el artículo 197 establece la inhabilidad de los miembros del consejo Superior de la Judicatura para ser elegidos Presidente de la República; el artículo 231 define la competencia del Consejo Superior de la Judicatura para confeccionar y enviar las listas de entre cuyos integrantes deberán la Honorable Corte Suprema de Justicia y el Honorable Consejo de Estado designar a sus Magistrados; el artículo 341 dispone la participación activa del Consejo Superior de la Judicatura en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Disposiciones todas de rango constitucional que no dejan duda de la unidad institucional y funcional del nuevo organismo.

Ahora bien, de manera más específica, los artículos 256 y 257 de la Carta Política que

relacionan las funciones que le son propias al Consejo Superior, tienen a éste como titular de las mismas” de acuerdo a la ley” o “con sujeción a la ley”. De manera que el constituyente delegó en la ley la ordenación de las competencias, que le son propias. Lo anterior, viene a ser completado con una norma según la cual el constituyente dispuso su división en dos Salas, la Sala Administrativa, integrada por seis Magistrados elegidos dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado, y, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria integrada por siete Magistrados elegidos por el Congreso Nacional de ternas enviadas por el Gobierno. Avanza su carácter reglamentario de la institución el mismo artículo 254 de la Carta al disponer que podrá haber Consejos Seccionales de la Judicatura, integrados como lo señale la ley para cumplir funciones sectoriales en el territorio nacional, que correspondan al Consejo Superior de la Judicatura, es decir, las señaladas en el art. 256 y 257, “y las demás que señale la ley”.

No asiste razón al demandante cuando sostiene la tesis según la cual el legislador no podía crear una Sala Plena en dicha Corporación, porque, como se ha visto, dicha Corporación es tratada en el orden constitucional como una unidad en el ejercicio de sus funciones, para cuyo cumplimiento podía el legislador, organizar el sistema de Sala Plena contenido en el Decreto 2652/91 hoy objeto de acusación. No quiere esto decir que le fuera permitido al legislador desatender la prescripción constitucional que divide a dicho Consejo en Salas. Pero éstas deben interrelacionarse, armonizarse, coordinarse, colaborarse, en los fines que son propios de la institución, y no resulta un expediente original el de acudir a la articulación institucional de este tipo de corporaciones, el de constituir una Sala Plena a la manera de las existentes en la Honorable Corte Suprema de Justicia y el Honorable Consejo de Estado.

No resulta irracional la distribución que de las funciones propias del Consejo Superior de la Judicatura hizo el legislador entre una Sala Plena, una Sala Administrativa y una Sala Disciplinaria (artículos 4, 9, 10, 11, 12 Decreto 2652/91). A juicio de la Corte Constitucional, el legislador reconoce la naturaleza de las dos Salas para efectos de distribuir las funciones de rango constitucional entre ambas, y por tanto además de la organización constitucional y legal, ha reflejado conforme a la Constitución la estructura y funcionamiento de la Sala Plena creada por la norma acusada. Así, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria fue creada orgánica y funcionalmente en forma autónoma. La Sala administrativa por su parte, también fue creada orgánicamente con funciones propias, para cumplir funciones administrativas, con representación de las corporaciones nominadoras y como garantía de la autonomía

administrativa de la Rama Judicial perseguida por el Constituyente. Esta Sala Administrativa ejerce funciones que tienen su fuente en la Constitución y la ley (posteriormente en la ley estatutaria de la administración de justicia y en otras leyes especiales), tales funciones son administrativas por su propia naturaleza y traducen la representación unificada de la Rama Judicial que expresan las Corporaciones nominadoras (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado).

Tampoco resultaría racional el que funciones de mayor acento administrativo se encargaran a la Sala Disciplinaria o a la inversa qué funciones en sentido disciplinario se encargasen a la Sala Administrativa. Pero no resulta, según lo expuesto, a juicio de esta Corporación, contrario a la Carta Política, el ordenamiento legal de disposiciones con funciones de dirección y coordinación a cargo de lo que el legislador denominó la Sala Plena del Consejo Superior de la Judicatura, integrada por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria y la Sala Administrativa, con las definiciones y precisiones que se hacen en esta providencia.

La Corte encuentra que la creación del Consejo Superior de la Judicatura obedece a varios propósitos del Constituyente, entre los que está la idea de modernizar y transformar las funciones correspondientes a la administración de los recursos económicos y de personal de la Justicia, y la del fortalecimiento de la actividad disciplinaria, garantizando el mantenimiento de elementos doctrinarios y de distribución de competencias orgánicas y funcionales de los distintos poderes públicos que, en especial, se relacionan con la autonomía de integración y de orientación de la misma Rama Judicial.

Es evidente que la Carta de 1991 plantea una nueva orientación respecto de la materia de la administración de los citados elementos de la Rama Judicial, y que las distintas funciones de que se encarga al Consejo Superior de la Judicatura, según las voces de los artículos 254, 256 y 257, obedecen a propósitos racionalizadores del Constituyente, para la mejor satisfacción de las necesidades de aquel sector de los cometidos públicos del Estado.

Observa la Corte que este nuevo diseño del órgano administrativo y jurisdiccional-disciplinario de la Rama Judicial, se encuentra vinculado necesariamente con los fines generales del Estado, y, en especial, con los de promover reglas de administración de los servicios públicos, que respondan a los criterios de la modernización administrativa, como son los de racionalidad, celeridad, eficacia y efectividad, sin que sea posible, en el desarrollo

legislativo de las disposiciones constitucionales, o en la interpretación de aquellas para efectos de su aplicación, eludir el deber de atender a los fines, valores, objetivos y principios especiales que para estas materias ha previsto el propio Constituyente.

Esta interpretación de la naturaleza y funciones del Consejo Superior de la Judicatura es la más adecuada y legítima como lo comprueba el Informe-ponencia que rindió a la Plenaria de la Asamblea Nacional Constitucional para justificar su creación, el constituyente Jaime Fajardo Landaeta, cuyos apartes más significativos se transcriben a continuación:

“Hecho el análisis de los textos correspondientes, de manera sintética hemos concluido que la Comisión IV acogió todas las propuestas de los Constituyentes y de las mesas de trabajo, al asignarle al Consejo Superior de la Judicatura funciones de diversa naturaleza, a saber: Una función administrativa (elaborar concursos, fusionar despachos, pasar listas para nombramientos, ejecutar el presupuesto, etc.); una función jurisdiccional: Dirimir conflictos de competencia entre las diferentes jurisdicciones y aún entre organismos de una misma jurisdicción; funciones disciplinarias, respecto de jueces, funcionarios y abogados, y, finalmente, una función de legislador, pues se le faculta para elaborar proyectos de ley relacionados con la administración de justicia.”

En lo que se relaciona directamente con el artículo 4o. acusado, en primer término, encuentra la Corte Constitucional que en materia del establecimiento de la Sala Plena del Consejo Superior de la Judicatura, aquella disposición tiene pleno fundamento jurídico, ya que no obstante la división en dos salas, una Administrativa y otra Jurisdiccional-Disciplinaria, ordenada por la Carta, es voluntad del Constituyente, como se ha visto, la creación de dicho organismo en cuanto tal, con la suficiente unidad y autonomía adecuada a sus fines, funciones y naturaleza normativa; además, la naturaleza de las cosas que se deben regular para garantizar su funcionamiento administrativo, y para el cumplimiento de sus cometidos de rango constitucional, exige que deba disponerse un régimen racional de organización que, como el que se examina, no se opone a la Carta. En este sentido se advierte que no asiste razón al actor en el planteamiento de su demanda en el que se estima que no es admisible la creación legal de otra Sala o de una Sala Plena en el Consejo Superior de la Judicatura.

Ahora bien, para efectos de su organización como una corporación dotada de reglas que le

sean propias y que le permitan actuar, nada se opone a la existencia legal de otra Sala que atienda a dichas razones como lo es la Sala Plena; desde luego, cabe advertir que el Consejo no es una entidad administrativa o judicial ordinaria, catalogable dentro de los órganos típicos de administración del Estado o de la administración de justicia, sino que el cúmulo de sus responsabilidades y cometidos de rango constitucional y legal, le dan una configuración sui generis, como órgano especial de origen constitucional, que conjuga funciones de varia naturaleza, tanto administrativas como jurisdiccionales.

Obsérvese que dicho organismo tiene funciones de naturaleza administrativa que corresponden a la Sala Administrativa, predicables de los recursos económicos, fiscales y humanos de la Rama judicial, como quiera que debe administrar la Carrera Judicial; elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla; llevar el control del rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales; elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso; fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales y crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia.

Además, a dicho organismo le compete cumplir funciones disciplinarias y algunas judiciales, que corresponden a la Sala Disciplinaria, como las de examinar la conducta y sancionar, en las instancias que señale la ley, las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial, así como la de los abogados en el ejercicio de su profesión y la de dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones. (arts. 256 de la C.N. y 10o. del Decreto 2652 de 1991.

También, dicho organismo cumple funciones constitucionales que no pueden ser catalogadas en las típicamente administrativas de aquellos recursos, ni como pertenecientes a la función jurisdiccional disciplinaria, y más bien corresponden a finalidades de orden político o de orientación general del derecho, como la de proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales, que son las que debe cumplir la Sala Plena creada por el artículo 4o. del Decreto 2652 de 1991.

Pero además, la Carta también autoriza al legislador para establecer otras funciones que

conforme a su naturaleza le corresponda cumplir al Consejo Superior de la Judicatura y, en este sentido, la disposición acusada fija otras de esta especie, tal y como se verá más adelante; téngase en cuenta que como organismo dotado de capacidades jurídicas y eventualmente habilitado por la ley para cumplir las funciones relacionadas con su razón de ser, el Consejo Superior de la Judicatura habrá de cumplir funciones administrativas internas, y éstas deben ser objeto de distribución y regulación legal.

El numeral 1o. que permite la participación de todos los Magistrados del Consejo en la elaboración y discusión del Plan Nacional de Desarrollo que será sometido al Consejo Nacional de Planeación, no contraviene norma constitucional alguna, ya que se trata de una función de carácter político o de orientación programática, de definición de estrategias y de propósitos globales, predicables de la Rama Judicial en su conjunto; en este sentido bien puede el legislador asignarla a la citada Sala, reconociendo sus funciones de origen constitucional. Igual predicado cabe hacer respecto de lo dispuesto por los numerales 2o. y 11 de la disposición acusada, ya que no se trata de nada diferente de la orientación programática y estratégica de asuntos de interés de la Rama Judicial, y bien pueden quedar en cabeza del Consejo en pleno.

También, se encuentra que la función de proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales no contraviene norma constitucional alguna que de manera especial, no comprende definiciones que sean típicamente administrativas o jurisdiccionales -disciplinarias.

En lo que se refiere a la función de aprobar el anteproyecto de presupuesto de la Rama Judicial, presentado por la Sala Administrativa, conjuntamente con el de la Fiscalía General de la Nación, para efectos de enviarlo al Gobierno para su incorporación en el proyecto de Presupuesto Nacional, prevista en el numeral 3o., se advierte que ella tiene un carácter indudablemente administrativo por su propia naturaleza jurídica, y por tanto corresponde constitucionalmente a la competencia de la Sala Administrativa. En consecuencia, se declarará la inexecutable de este numeral.

En cuanto a la función prevista por el numeral 8o., la Corte tampoco encuentra vicio de inconstitucionalidad, en lo que se refiere a que la Sala Plena puede dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la Administración de Justicia para disponer con

criterios de contenido también general, el mejor y más eficiente funcionamiento de la Rama Judicial. El resto de este numeral tiene un sentido operativo que está dentro de las atribuciones propias de la Sala Administrativa, y por tanto se declarará inexecutable.

En este sentido, tampoco se encuentra vicio de inconstitucionalidad en lo que se refiere a la función prevista por el numeral 13 del artículo acusado, ya que se trata de una actividad que puede adelantar una Sala Plena como la que se crea por la ley; además, promover la imagen de la justicia es una actividad que comprende asuntos de interés institucional y que se debe adelantar teniendo en cuenta situaciones de diversa índole, y nada se opone a que sea ejercida por la citada Sala Plena.

La función prevista por el numeral 9o., designar al correspondiente director de la Dirección de Administración Judicial y autorizarlo para delegar algunas de sus funciones, es una competencia de orden administrativo que comporta una función de rectoría general de una entidad especializada de orientación y programación de las actividades de la Rama Judicial en este aspecto. Nada se opone a que entendida de esta manera la citada función le corresponda a la Sala Administrativa, y por lo mismo se declarará la inexecutable del numeral 9o.

También se declarará la inconstitucionalidad del numeral 14, por las mismas razones anteriores, aunque se deja en claro que en cuanto a la designación de los Consejos Seccionales de la Judicatura, de que trata el mismo decreto, quedarán integrados por una Sala Administrativa y otra Disciplinaria, las cuales deben ser elegidas por la respectiva Sala del Consejo Superior de la Judicatura, conforme a la interpretación constitucional que se fija en esta providencia y al procedimiento legal vigente.

En relación con el numeral 16 que establece la facultad de dicha Sala Plena para efectos de elegir al Presidente y al Vicepresidente del Consejo, nada más coherente con la idea prevista por el constituyente en las normas aplicables para el Consejo Superior de la Judicatura, que la ley señale la existencia de una figura como la del Presidente y Vicepresidente del mismo y encargue a la Sala Plena de la entidad su designación.

El numeral 17, que se refiere a la función de crear las dependencias administrativas del Consejo que sean necesarias para el cumplimiento de sus cometidos constitucionales, será declarado inexecutable como atribución de la Sala Plena, ya que se considera que el Estatuto

Superior asigna tal función a cada una de las Salas, las cuales se sujetarán a la ley para el efecto, como lo señala expresamente la Constitución Política.

De otra parte, en lo que corresponde a los numerales 6o. y 7o., y que se refieren a la elaboración de las listas de candidatos para proveer las vacantes en los cargos de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Tribunales, la Corte los declarará inexecutable, porque tienen también una clara naturaleza administrativa, y por tanto esta función le corresponde a la Sala Administrativa, lo cual, además, es una garantía de la autonomía administrativa de la Rama Judicial, objetivo primordial del constituyente a este respecto. Hay que considerar además que aparte la violación constitucional en cuanto a la competencia funcional de cada una de las Salas, la presencia de la Sala Disciplinaria en la elaboración de estas listas permitía el absurdo jurídico de que tan alta Corporación tuviera participación en la elección de Magistrados cuyas faltas disciplinarias eventualmente estarían a su cargo.

En cuanto al numeral 18, la corte lo declarará executable por cuanto es lógico que el Consejo se de su propio reglamento interno,, pero en cuanto al cumplimiento de las funciones no atribuidas por la ley a las dos Salas señaladas, debe entenderse que ellas se reducen a las que no sean por su propia naturaleza jurídica-administrativas ni jurisdiccionales-disciplinarias, como se ha definido en esta providencia al precisar la competencia funcional que a ellas corresponde.

Del análisis que se ha llevado a cabo surge la necesaria distinción entre las funciones que corresponden a una y otra Sala del Consejo Superior de la Judicatura y a la Sala Plena creada por el Decreto Ley 2652 de 1991.

En efecto, como se ha advertido anteriormente, la Constitución crea dos Salas autónomas (la Sala Jurisdiccional Disciplinaria y la Administrativa art. 254 C.N.), a las que por su separación, origen, denominación y finalidad implícita, les ha prescrito un funcionamiento separado, respecto de las funciones constitucionales que a su naturaleza y finalidad correspondan.

Por otra parte, la Sala Administrativa fue creada orgánicamente en forma autónoma, porque es un cuerpo diferente al otro. Pero en cambio, la Constitución determinó que sus funciones son administrativas, razón por la cual ellas deben obedecer a una representación efectiva del mismo Consejo Superior y de las demás Corporaciones nominadoras, como garantía única de la autonomía administrativa de la Rama Judicial, objetivo señalado por el constituyente.

Luego administrativamente el Consejo Superior de la Judicatura, en su Sala Administrativa, ejerce funciones determinadas por la Constitución y por la ley, su función es netamente administrativa y está sujeta a ese orden normativo, como lo consagran los artículos 256 y 257 de la Carta, cuando espresamente se refieren a “y de acuerdo a la ley” o “con sujeción a la ley”.

Fluye de lo expuesto que es preciso establecer una caracterización de lo que son las funciones de alta política que en el campo judicial cumple el Consejo Superior de la Judicatura y que podrían señalarse como cuestiones atinentes al supremo gobierno de los asuntos de la Rama Judicial, consagradas en los numerales 1o., 2o., 8o., parcialmente, 11, 13, 15, 16, y 18 del artículo 4o. del Decreto 2652 de 1991, y por consiguiente son competencia de la Sala Plena, y las que por su alcance de actos operativos o de ejecución del ordenamiento normativo tienen un carácter administrativo, y por tanto corresponden a atribuciones propias de la Sala Administrativa, como es el caso contemplado en los numerales 3o., 4o., 5o., 6o., 7o., 8o., parcialmente, 9o., 10, 12, 14 y 17 de la misma disposición que se examina, y en consecuencia se declararán inexecutable.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, Sala Plena, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE :

Declarar EXEQUIBLE el artículo 4o. del Decreto Ley 2652 de 1991, salvo los numerales 3o., 4o., 5o., 6o., 7o., 9o., 10, 12, 14, 17 y 8o. en la parte que dice: “los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador y sin perjuicio de las facultades propias de éste. En ejercicio de esta atribución, y cuando fuere conveniente, el Consejo podrá establecer servicios administrativos comunes a los diferentes despachos judiciales.”, que se declaran INEXEQUIBLES.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General