C-654-15

Sentencia C-654/15

CODIGO GENERAL DEL PROCESO-Medidas de descongestión judicial/CODIGO GENERAL DEL PROCESO-Vigencia del sistema de oralidad/CODIGO GENERAL DEL PROCESO-Implementación gradual de la oralidad

POTESTAD DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR-Implementación gradual de la oralidad/IMPLEMENTACION GRADUAL DE LA ORALIDAD-Resulta compatible con el acceso a la administración de justicia y los principios de legalidad, publicidad y debido proceso

NORMAS QUE FIJAN COMPETENCIAS DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Efectos/CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia para pronunciarse sobre vigencia de normas sobre oralidad diferentes a las contenidas en el Código General del Proceso

Existe un mandato constitucional expreso de otorgar efecto ultra activo a las normas que fijan las competencias del Consejo Superior, pues no de otra manera podría concluirse que ese organismo puede seguir cumpliendo sus funciones hasta tanto se conformen las nuevas entidades encargadas de la administración de la Rama Judicial. En esas circunstancias, la Corte tiene competencia para pronunciarse sobre la demanda de la referencia y en lo que respecta a la vigencia de las normas sobre oralidad diferentes a las contenidas en el Código General del Proceso, utilizando para ello como parámetro de control judicial lo previsto en los artículos 256 y 257 de la Constitución, en su versión original. Esto más aún si se tiene en cuenta que estas normas conservarán su vigencia al menos hasta que se cumpla el plazo dispuesto por el legislador para el ejercicio de la competencia de proferir actos administrativos que determinen la aplicación gradual del sistema de oralidad civil en los diferentes distritos judiciales de Colombia y en lo no regulado en el mencionado Código. En suma, el parámetro de control para las normas sobre entrada en vigencia del sistema de oralidad no contenidas en el Código General del Proceso está conformado por las disposiciones constitucionales que regulaban el Consejo Superior de la Judicatura, en su versión original, las cuales tienen efecto ultra activo hasta tanto se conforme la nueva institucionalidad de administración judicial, prevista en el Acto Legislativo 2 de 2015. Respecto de la aplicación gradual de las normas previstas en el artículo 627-6 del Código General del Proceso, el parámetro de control de constitucionalidad se conforma por las citadas normas superiores con efecto ultra activo y seguidamente por lo previsto en el artículo 254 C.P., en su versión actual y una vez se conforme el Consejo de Gobierno Judicial, según lo prevé el régimen de transición previsto en el Acto Legislativo mencionado.

REGIMEN DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Reforma constitucional y efectos de normas transitorias

EQUILIBRIO DE PODERES Y REAJUSTE INSTITUCIONAL-Reforma constitucional mediante Acto Legislativo 2 de 2015 que elimina Consejo Superior de la Judicatura y asigna sus funciones a otros órganos

EQUILIBRIO DE PODERES Y REAJUSTE INSTITUCIONAL-Función de reglamentación del

Consejo Superior de la Judicatura fue subsumida por facultades del Consejo de Gobierno Judicial y Gerencia de la Rama Judicial

CONSEJO DE GOBIERNO JUDICIAL Y GERENCIA DE LA RAMA JUDICIAL-Facultades previstas en Acto Legislativo 2 de 2015

CONSEJO DE GOBIERNO JUDICIAL-Competencia para regular trámites judiciales y administrativos que se adelanten en despachos judiciales en aspectos no previstos por legislador/CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y CONSEJO DE GOBIERNO JUDICIAL-Análisis constitucional análogo en materia de competencia a partir de reforma constitucional

EQUILIBRIO DE PODERES Y REAJUSTE INSTITUCIONAL-Funciones del Consejo Superior de la Judicatura conservan efecto ultra activo hasta tanto se conforme nueva institucionalidad de administración judicial

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Vigencia de facultades para definir implantación gradual del sistema procesal civil de oralidad concluyen el 31 de diciembre de 2015

PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY-Característica del constitucionalismo moderno/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Titular de la cláusula general de competencia legislativa

FUNCION LEGISLATIVA-No es competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República

FACULTAD LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Diferencia entre competencia general y potestad reglada y específica con otros órganos

COMPETENCIA LEGISLATIVA-Carácter estricto excluye posibilidad de conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes que decreten impuestos o creen servicios administrativos y técnicos de las cámaras

CODIGOS-Carácter sistemático y de coordinación normativa los distingue de otros tipos de regulación legal y justifican condiciones agravadas de legitimación democrática para su expedición/CODIGOS-Características

RESERVA DE LEY-Aplicación estricta a aquellas normas que afecten la estructura general o normativa de los códigos en contraposición con disposiciones que si bien hacen parte de la regulación codificada no tienen ese carácter

RESERVA DE LEY-Privilegia la actividad de producción normativa a favor del Congreso a través de la cláusula general de competencia

Se tiene que la Constitución consagra una fórmula de reserva de ley que privilegia, a través de una cláusula general de competencia, la actividad de producción normativa a favor del Congreso. Esta previsión, empero, no significa que resulte constitucionalmente inválido que otros órganos del Estado tengan la competencia para producir normas de contenido general y con naturaleza de derecho positivo vinculante, siempre y cuando se trate del ejercicio de una competencia reglada y sujeta a límites precisos. En el caso de la adopción de códigos,

se aplica un criterio de reserva estricta de ley, conforme a la cual el Congreso tiene la competencia exclusiva para regular dichas materias. Esta potestad, en todo caso, se aplica respecto de aquellas normas que tenga la potencialidad de afectar la estructura y contenido del código, lo cual no coincide necesariamente con todos los preceptos incorporados en dicha normatividad.

FACULTAD LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Definición de la vigencia de las leyes

PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y EJERCICIO DE LA CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Relación intrínseca/VIGENCIA DE LA LEY-Prescripción de diferentes modalidades o plazos

La Constitución no establece una norma expresa en materia de competencia para definir la vigencia de las leyes. No obstante, esta materia tiene una relación intrínseca tanto con el principio de legalidad como con el ejercicio mismo de la cláusula general de competencia legislativa. Por ende, la Corte ha concluido que corresponde al Congreso definir la vigencia de las leyes. Sin embargo, esta asignación de competencia no impone que el legislador deba prever una única fórmula para la entrada en vigencia. En cambio, resulta constitucionalmente válido que prescriba diferentes modalidades o plazos, incluso aquellos de naturaleza gradual o escalonada, diferentes a la fórmula de entrada en vigencia luego de la promulgación. Inclusive, esta misma jurisprudencia ha contemplado que ante la omisión del legislador sobre este tópico, el orden legal prevé una norma supletoria, contenida en el artículo 52 de la Ley 4ª de 1913 – Código de Régimen Político y Municipal, según la cual la observancia de la ley inicia dos meses después de su promulgación, a menos que el legislador haya previsto una fórmula diferente.

COMPETENCIA SOBRE DEFINICION DE LA VIGENCIA DE LA LEY-Carácter amplio/COMPETENCIA SOBRE DEFINICION DE LA VIGENCIA DE LA LEY-Jurisprudencia constitucional

Se tiene que conforme la jurisprudencia reiterada de la Corte, el legislador está investido de una amplia competencia para definir la fórmula de vigencia de las leyes. Para ello, puede válidamente adoptar diversas modalidades de entrada de vigor, entre ellas de tipo diferido, escalonado, sucesivo o sometida a un plazo o condición específica. Por ende, lo que exige el principio de reserva de ley sobre la vigencia en comento es que sea el legislador el que defina la fórmula correspondiente, dentro de un variado grupo de alternativas de técnica legislativa. De manera correlativa, la inconstitucionalidad de dichas fórmulas de vigencia solo será posible cuando se acredite una oposición objetiva y verificable entre éstas y los preceptos constitucionales. Ante la ausencia de esa comprobación, la opción adoptada por el Congreso recaerá en el amplio margen de configuración normativa sobre esta materia.

ACTIVIDAD REGLAMENTARIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y CONSEJO DE GOBIERNO JUDICIAL-Jurisprudencia constitucional

POTESTAD DE SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA DE MODIFICAR CUANTIAS DEFINIDAS POR LEGISLADOR PARA DETERMINACION DE COMPETENCIA-Funciones reglamentarias de índole constitucional según sentencia C-507/14

ACTIVIDAD REGLAMENTARIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y CONSEJO DE GOBIERNO JUDICIAL-Precedente constitucional es análogamente aplicable respecto de la regulación superior anterior y actual

ACTIVIDAD REGLAMENTARIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y CONSEJO DE GOBIERNO JUDICIAL-Potestad limitada al desarrollo de asuntos relacionados con regulación de trámites judiciales y administrativos que se adelanten en despachos judiciales

SISTEMA DE ORALIDAD EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO CIVIL-Naturaleza gradual de la entrada en vigencia

Se tiene que a través de las normas acusadas el legislador ha previsto una fórmula de vigencia gradual del sistema de proceso oral, determinando tanto el plazo para su aplicación, como los criterios que deben ser tenidos en cuenta para el efecto. En ese sentido, no se está ante una deslegalización de la materia sino, en contrario, ante una válida utilización de la facultad reglamentaria reconocida en el artículo 257-3 C.P., en su versión inicial y reasignada en idénticos términos al Consejo de Gobierno Judicial, conforme el inciso segundo del artículo 254 C.P. Por ende, el principio de reserva de ley en cuanto a la expedición de códigos se encuentra salvaguardado pro las normas acusadas, pues ha sido el legislador el que ha definido la materia objeto de regulación y, además, de acuerdo con el parámetro constitucional anterior como con el vigente, el Consejo Superior de la Judicatura, mientras conserva sus funciones, y el Consejo de Gobierno Judicial, tienen facultad reglamentaria sobre el asunto.

Referencia: Expediente D-10701

Actor: Marcos Quiroz Gutiérrez

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., catorce (14) de octubre de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Marcos Quiroz Gutiérrez solicita a la Corte que declare la inexequibilidad del artículo 44 (parcial) de la Ley 1395 de 2010, el artículo 627 (parcial) de la Ley 1564 de 2012 y el artículo 1º (parcial) de la Ley 1716 de 2014.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcriben las normas acusadas, subrayándose los apartes demandados en cada una de ellas.

LEY 1395 DE 2010

“por la cual se adoptan medidas de descongestión judicial”

Artículo 44. Se derogan el inciso 2° del parágrafo 3° del artículo 101, el numeral 2 de artículo 141, el inciso 2° del artículo 377, el numeral 5 del artículo 392, el inciso 22 de numeral 6 del artículo 393, los artículos 398, 399, 401, 405, el Capítulo I “Disposiciones Generales del Título XXII Proceso Abreviado de la Sección I Los procesos Declarativos del Libro III Los procesos y la expresión. Con la misma salvedad deben consultarse las sentencias que decreten la interdicción y las que fueren adversas a quien estuvo representado por curador ad litem, excepto en los procesos ejecutivos del artículo 386 del Código de Procedimiento Civil; los artículos 51 a 97 del Decreto 2303 de 1989; y el artículo 4°, los incisos 1° y 2 ° el parágrafo 3° del artículo 8° de la Ley 721 de 2001.

Parágrafo. Las modificaciones a los artículos 366, 396, 397, 432, 433, 434 y 439, la derogatoria de los artículos 398, 399, 401, 405 y del Capítulo I “Disposiciones Generales”, del Título XXII. Proceso Abreviado, de la Sección I Los procesos Declarativos, del Libro III Los procesos del Código de Procedimiento Civil y la modificación al artículo 38 de la ley 640 de 2001, entrarán en vigencia a partir del 1° de enero de 2011 en forma gradual a medida que se disponga de los recursos físicos necesarios, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, en un plazo máximo de tres años. Los procesos ordinarios y abreviados en los que hubiere sido admitida la demanda antes de que entren en vigencia dichas disposiciones, seguirán el trámite previsto por la ley que regla cuando se promovieron.

LEY 1564 DE 2012

“por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.”

Artículo 627. Vigencia. La vigencia de las disposiciones establecidas en esta ley se regirá por las siguientes reglas:

1. Numeral corregido por el Decreto 1736 de 2012, artículo 18. Los artículos 24, 31 numeral 2, 33 numeral 2, 206, 467, 610 a 627 entrarán a regir a partir de la promulgación de esta ley.

2. La prórroga del plazo de duración del proceso prevista en el artículo 121 de este código, será aplicable, por decisión de juez o magistrado, a los procesos en curso, al momento de promulgarse esta ley.

3. El Consejo Superior de la Judicatura dispondrá lo necesario para que los expedientes de procesos o asuntos en los que no se haya producido actuación alguna en los últimos dos (2) años anteriores a la promulgación de este código, no sean registrados dentro del inventario de procesos en trámite. En consecuencia, estos procesos o asuntos no podrán, en ningún

caso, ser considerados para efectos de análisis de carga de trabajo, o congestión judicial.

4. Los artículos 17 numeral 1, 18 numeral 1, 20 numeral 1, 25, 30 numeral 8 y parágrafo, 31 numeral 6 y parágrafo, 32 numeral 5 y parágrafo, 94, 95, 317, 351, 398, 487 parágrafo, 531 a 576 y 590 entrarán a regir a partir del primero (1º) de octubre de dos mil doce (2012).

5. A partir del primero (1º) de julio de dos mil trece (2013) corresponderá a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la expedición de las licencias provisionales y temporales previstas en el Decreto 196 de 1971, así como la aprobación para la constitución de consultorios jurídicos prevista en el artículo 30 de dicho Decreto.

6. Los demás artículos de la presente ley entrarán en vigencia a partir del primero (1º) de enero de dos mil catorce (2014), en forma gradual, en la medida en que se hayan ejecutado los programas de formación de funcionarios y empleados y se disponga de la infraestructura física y tecnológica, del número de despachos judiciales requeridos al día, y de los demás elementos necesarios para el funcionamiento del proceso oral y por audiencias, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, y en un plazo máximo de tres (3) años, al final del cual esta ley entrará en vigencia en todos los distritos judiciales del país.

LEY 1716 DE 2014

“por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del Sistema de Oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010”

Artículo 1º. Modificar el parágrafo del artículo 44 de la Ley 1395 de 2010, el cual quedará, así:

III. LA DEMANDA

El demandante considera que las normas demandadas, en cuanto asignan al Consejo Superior de la Judicatura la competencia para que determine la gradualidad en la aplicación del nuevo régimen procesal civil y del sistema de oralidad, desconocen el principio de reserva de ley previsto en el artículo 150 de la Constitución.

Advierte que dentro de la competencia del Congreso para “hacer las leyes” también se encuentra inserta la potestad exclusiva para definir su vigencia y modalidad de entrada en vigor. Esta competencia, a juicio del demandante, no se puede delegar a otras autoridades del Estado, en tanto la Constitución no previó esa posibilidad dentro de la definición de la cláusula general de competencia legislativa.

Adicionalmente, encuentra que los apartados acusados también infringen, por las mismas razones, el artículo 150-2 C.P., en cuanto confiere al Congreso competencia exclusiva para expedir, derogar o modificar Códigos. En el caso planteado, se otorgó al Consejo Superior de la Judicatura la potestad para determinar cuándo entraba en vigencia del Código General del Proceso, así como el sistema de oralidad, lo que no encuadra dentro de las funciones que los artículos 256 y 257 C.P., en su versión original, conferían a dicho órgano judicial.

En términos de la demanda “la facultad de “expedir códigos”, modificarlos o derogarlos cobija también establecer expresa o tácitamente su entrada en vigencia, lo que impide

delegar esa función tan crucial y sometida a la reserva de ley. Esa competencia indelegable es aún más importante en materia procesal, porque como se definió en la sentencia C-507 de 2014, a través de codificaciones procesales "se garantiza el acceso a la administración de justicia, el debido proceso y el juez natural, entre otros". || Por otro lado, ninguna de las funciones que constitucionalmente ostenta el Consejo Superior de la Judicatura, previstas en los artículos 256 y 257 C.N., lo autorizan para determinar la vigencia de códigos procesales, porque esa función es exclusiva del encargado de "hacer las leyes" o "expedir códigos", es decir, el Congreso de la República. Ni siquiera la función reglamentaria del Consejo Superior Judicatura "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", le alcanza para señalar la vigencia de normas procesales, porque esa atribución "en ningún caso comprenderá la regulación del ejercicio de las acciones judiciales ni de las etapas del proceso que conforme a los principios de legalidad y del debido proceso corresponden exclusivamente al legislador", como con toda claridad lo señala el artículo 93 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia." Así mismo, el actor señala que esta indebida delegación de competencias normativas se opone a lo expresado por la Corte en las sentencias C-084/96 y C-1199/08, en las que, en su criterio, se concluyó que asuntos relativos a la definición de la vigencia de las leyes hace parte de la potestad contenida en el artículo 150-1 C.P.

Agrega, de la misma manera, que el sentido de las normas acusadas no puede comprenderse como simples previsiones sobre la organización interna de la Rema Judicial sino que, en contrario, "esa función impacta profundamente el ejercicio del derecho a la administración de justicia, en vista de que determina cuándo y dónde empieza la oralidad, cuáles serán los plazos para contestar la demanda, las etapas del trámite, entre otros aspectos de gran calado." En consecuencia, el ciudadano Quiroz Gutiérrez considera que en este caso resulta aplicable el precedente fijado por la Corte en la sentencia C-507/14, cuando se declaró la inexequibilidad de la norma legal que delegaba en el Consejo Superior de la Judicatura la potestad de modificar el monto de las cuantías, en tanto esta materia incide materialmente en la estructura del procedimiento y, en especial, en la asignación de competencias entre diferentes autoridades judiciales.

IV. INTERVENCIONES

Intervenciones oficiales

4.1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

Mediante escrito formulado por el Director de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, el Ministerio de Justicia solicita a la Corte que se adopte un fallo inhibitorio o, de manera subsidiaria, se declare la exequibilidad de las normas acusadas.

El Ministerio considera que la demanda no cumple con el requisito de certeza, pues el texto demandado no difirió la definición acerca de la entrada en vigencia del sistema de oralidad en el proceso civil, sino que previó una fórmula específica, la cual ató a su vez a un mandato al Consejo Superior de la Judicatura "... para que este desde su rol constitucional de cabeza gerencial de la Administración de Justica, materialice las condiciones

administrativas, financieras, logísticas, etc., mínimas que impone la implantación y puesta en marcha de la oralidad procesal".

A pesar que el interviniente muestra el argumento relacionado a la admisibilidad de la demanda, sostiene como razón de fondo que un modelo de vigencia escalonada, que responde a la flexibilización necesaria para incorporar las condiciones mencionadas, no se opone a la Constitución. Esto más aún si se tiene en cuenta que el legislador previó, de forma expresa, el periodo en que dicha entrada en vigencia debía escalonarse, esto es, entre el 1º de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2015.

El Ministerio destaca que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, particularmente las consideraciones expresadas en las sentencias C-1199/08, C-302/99 y C-415/14, el legislador tiene un amplio margen para definir la fórmula de vigencia de cada ley. Dentro de ese margen se encontraría, a su juicio, una variante escalonada como la ofrecida por la norma demandada, más aun si se tiene en cuenta que la misma responde a criterios de razonabilidad y necesidad, antes expuestos. Advierte el interviniente que, conforme con el mismo precedente, una de las variables que puede tener en cuenta el legislador para definir la modalidad de entrada en vigencia de las leyes es la valoración política sobre la conveniencia del específico control que la regulación correspondiente propone, bajo un criterio discrecional, limitado solo por el principio de publicidad. De allí que la disposición acusada se inserte en ese margen válido. A su vez, el mismo es aplicación del principio constitucional de colaboración armónica entre los poderes públicos, por lo que norma demandada es exequible.

4.2. Consejo Superior de la Judicatura

La Directora de la Oficina de Coordinación de Asuntos Internacionales y Asesoría Jurídica de la Rama Judicial, dependencia adscrita a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, aportó copia de los Acuerdos PSAA14-010265 del 10 de diciembre de 2014, PSAA15-10300 del 25 de febrero de 2015 y PSAA13-10071 del 27 de 2013, proferidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, los cuales regulan la implementación del modelo procesal de oralidad en los distintos distritos judiciales.

Intervenciones académicas

4.3. Universidad Externado de Colombia

El profesor Ramiro Bejarano Guzmán, miembro del Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia, formula concepto que sustenta la inexequibilidad de las normas acusadas. Señala que conforme con dichos preceptos, queda al exclusivo arbitrio del Consejo Superior de la Judicatura la definición de cuándo entra en vigencia el Código General del Proceso en cada distrito judicial, a pesar que dicho órgano carece de funciones legislativas.

Para el interviniente, la fórmula de vigencia contenida en el mencionado Código "no está atada a ninguna condición, es decir, un hecho futuro e incierto, pues depende de la sola discrecionalidad del Consejo Superior de la Judicatura señala el cronograma respectivo, en qué fechas y en qué regiones entrará a regir el régimen procesal civil correspondiente,

mediante un acto administrativo. Es más, a la fecha de presentación de este concepto, en varias regiones del país y en distintas fechas, ha entrado a regir de manera disímil el procedimiento oral previsto en la Ley 1395 de 2010, según lo ha considerado el Consejo Superior de la Judicatura, a pesar de que tan transcendental punto debía ser definido por el Congreso de la República."

Señala que asignar la definición de la vigencia a partir de un parámetro incierto también afecta el principio de seguridad jurídica, en la medida en que diversos distritos judiciales están sujetos a regulaciones procedimentales igualmente diferentes. Esto a partir de actos administrativos que el Consejo Superior ha expedido sin tener competencia constitucional ni estatutaria para ello. A su vez, esta competencia tampoco podía ser delegada por el Congreso, pues la definición sobre la vigencia hace parte de la potestad constitucional de hacer las leyes, prevista en el artículo 150-1 C.P.

Finaliza el Departamento indicando que la jurisprudencia constitucional no ha validado una fórmula de vigencia como la acusada. Así, en el caso de la sentencia C-1199/08, "se afirmó que el legislador tiene autonomía para establecer la vigencia de las leyes que profiere, precisamente porque en la norma estudiada, relacionada con la Ley de Justicia y Paz, se consagró expresamente la vigencia, y dicha función no se delegó a ninguna autoridad." Tampoco se estaba ante un caso análogo al estudiado por la Corte en la sentencia C-302/99, puesto que a pesar que allí se declaró constitucional la norma que vinculaba la vigencia de una disposición legal a la expedición de decretos reglamentarios, en dicho caso la vigencia "no quedaba sujeta a la voluntad de una entidad, sino a la existencia de una verdadera condición, es decir, a un hecho futuro e incierto, relacionado con la regulación normativa." De igual manera, aunque la sentencia C-415/14 declaró la exequibilidad de la norma que otorgaba a una entidad la competencia para definir la entrada en vigencia de un régimen pensional, dicha decisión estuvo fundada exclusivamente en la presunta vulneración del principio de igualdad, sin que se hiciera ningún análisis sobre el principio de reserva de ley y la naturaleza indelegable de la función de definir la vigencia de las disposiciones legales.

4.4. Universidad de Ibagué

La Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de Ibagué y la profesora Erica Estrada Ortega, presentaron ante la Corte intervención que defiende la constitucionalidad de los preceptos demandados.

Luego de plantear algunos argumentos sobre el alcance del principio de reserva de ley, la intervención concluye que las normas demandadas son constitucionales. Esto debido a que el mismo legislador, de manera expresa, estableció las condiciones para la vigencia escalonada del sistema procesal de oralidad, relativas a contar con los recursos suficientes y con la infraestructura física y tecnológica para el efecto. Esta entrada en vigencia progresiva fue definida, de manera concreta y en atención de los mencionados criterios, por parte del Consejo Superior de la Judicatura y a través de acuerdos.

En criterio de la Universidad, estas disposiciones confieren una potestad reglamentaria al Consejo Superior de la Judicatura, la cual tenía expreso sustento constitucional en las reglas superiores que regulaban dicho organismo. El legislador estaba, por ende, habilitado para

el efecto sin que la regulación acusada se muestre incompatible con el principio de reserva de ley.

4.5. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El profesor Alfredo Beltrán Sierra, por encargo del Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, formuló concepto en nombre de esa institución, en el cual se solicita a la Corte que declare la exequibilidad del artículo 44, parágrafo de la Ley 1395 de 2010, en su versión original, y la inexequibilidad de las demás normas acusadas.

La intervención introduce el asunto debatido a partir de la fundamentación constitucional del principio de separación de poderes. A partir de ello, señala que el legislador actúa válidamente cuando define plazos o establece modalidades de condición para la vigencia total o parcial de una ley. En ese sentido, es válida la actuación del Congreso cuando, al expedir mediante la Ley 1564 de 2012 el Código General del Proceso, definió en el artículo 627 un marco lo suficientemente preciso sobre la metodología para la entrada en vigencia de esa normatividad. Así, afirma que "no es cierto que haya diferido al arbitrio de otra autoridad o de un organismo específico que para el caso lo es la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, señalar a su arbitrio la vigencia de la ley. Al contrario, el legislador impuso un mandato a la Sala Administrativa (…) conforme al cual ésta deberá ejecutar "programas de formación de funcionarios y empleados" para facilitar el entendimiento y aplicación del código; así mismo, conforme a las funciones administrativas de la rama judicial que corresponden a las funciones administrativas de la rama judicial que corresponden a ese organismo le ordenó el legislador disponer "de la infraestructura física y tecnológica" y proveer de "los demás elementos necesarios para el funcionamiento del proceso oral y por audiencias", condiciones mínimas para que pueda dársele aplicación a la nueva normatividad procesal, que se erigen así en una condición que el propio legislador adoptó para la vigencia del nuevo ordenamiento jurídico procesal; y, como quiera que esas condiciones no se cumplirán un mismo día en todos los distritos judiciales, la misma Ley 1564 de 2012 preceptuó que algunos de los artículos de la misma ley entrarán gradualmente en vigencia, cuando esas condiciones se cumplan, de cuya verificación y declaración de cumplimiento para la entrada en vigencia en los distintos distritos judiciales se encarga al Consejo Superior de la Judicatura, con un límite máximo, pues en la parte final del numeral 6 del citado artículo 627 de la Ley 1564 de 2012 se establece, de manera perentoria, que en todo caso la vigencia gradual tiene como plazo máximo el de tres años, "al final del cual esta ley entrará en vigencia en todos los distritos judiciales del país".

Idéntico razonamiento se plantea respecto del artículo 44 de la Ley 1395 de 2010, pues en ella se reformó el Código de Procedimiento Civil en el sentido de establecer la introducción gradual del sistema de oralidad, entre el 1º de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2015, a medida que se dispusiera de los recursos físicos, según lo determinara el Consejo Superior de la Judicatura. Esta norma, a juicio del interviniente, no quebranta la Constitución, en la medida en que determinó un periodo fijo para dicha aplicación gradual y, además, la sometió al cumplimiento de criterios que se muestran razonables, como es la existencia de recursos suficientes. Además, debía tenerse en cuenta que la misma norma, aunque establecía el periodo mencionado, imponía como aplicación de la gradualidad un plazo máximo de tres años, es decir, hasta el 1º de enero de 2014.

Sin embargo, para el interviniente la situación es diferente respecto del artículo 1º de la Ley 1716 de 2015, que modificó el mencionado artículo 44 de la Ley 1395 de 2010. Ello debido a que remplazó el plazo máximo de dos años por la fijación de un plazo que no excederá del 31 de diciembre de 2015. Señala el Instituto que esta modificación extendió en el tiempo un plazo que ya había fenecido al momento de la expedición de la Ley 1716/15. Esta situación desconocería el artículo 150-1 C.P., pues el presupuesto para derogar una ley es que la norma se encuentre vigente, lo que no ocurrió en el caso analizado.

Intervención ciudadana

4.6. El ciudadano Anderson Fernando Castillo Sevillano intervino en el presente proceso con el fin de defender la inconstitucionalidad de los apartes normativos demandados. Para ello, pone de presente que ni los artículos 256 y 257 de la Constitución Política, en su versión original, ni el artículo 93 de la Ley 270/96, asignan funciones legislativas al Consejo Superior de la Judicatura. De esa manera, la definición acerca de la entrada en vigencia de las normas procedimentales sobre oralidad solo podía promulgarse por el Congreso, lo que conlleva la inexequibilidad de las normas acusadas, al violar el principio de reserva de ley.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador General de la Nación presentó el concepto previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, en el que solicita a la Corte que declare la exequibilidad de las normas acusadas.

El Ministerio Público parte de reconocer que la competencia para definir la vigencia de las leyes, conforme al artículo 150-1 C.P., corresponde privativamente al Congreso. Sin embargo, esa potestad no significa que haya una única fórmula que el legislativo debe adoptar para prever esa entrada en vigor. En contrario, el legislador puede válidamente (i) fijar en la misma ley la fecha en que ésta de empezar a generar efectos; o (ii) establecer un término general para la vigencia de las leyes, incluso a través de la regla supletoria que para el efecto prevé los artículos 52 y 53 de la Ley 4 de 1913 – Código de Régimen Político y Municipal.

Teniendo en cuenta este criterio, el Procurador General considera que las normas acusadas son exequibles, en la medida en que no disponen ninguna cláusula que delegue al Consejo Superior de la Judicatura la definición sobre la vigencia de las leyes relativas al sistema de oralidad procesal. “Por el contrario, lo que hace el legislador, de conformidad con el artículo 53-1 de la Ley 4 de 1913, es determinar que dichas normas entrarán en vigencia de forma gradual (i) cuando se disponga de los recursos físicos necesarios y (ii) en la medida en que se hayan ejecutado los programas de formación de funcionarios y empleados, y se disponga de la infraestructura física y tecnológica, del número de despachos judiciales requeridos al día, y de los demás elementos necesarios para el funcionamiento del proceso oral y por audiencias. Y esto último, en todo caso, “según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura”, y además, “en un plazo que no excederá del 31 de diciembre de 2015”, como se señala en la modificación que se hizo en el artículo 1º de la Ley 1716 de 2014, es decir, el mismo legislador está determinando un plazo después del cual cobrarán vigencia las

normas del Código General del Proceso.”

Por lo tanto, es evidente que el legislador ha fijado directamente la fórmula de entrada en vigencia de la ley y, a su vez, ha determinado los criterios materiales para que el Consejo Superior aplique gradualmente el sistema de justicia oral. Para el Ministerio Público, la labor del mencionado órgano de administración judicial se restringe, en virtud del mandato del legislador, a verificar el cumplimiento de dichos criterios. “En efecto, según se deduce de la mera lectura directa de las normas demandadas, la expresión “según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura” hace referencia a las condiciones señaladas en la ley para la entrada en vigencia del sistema de oralidad, y en ningún caso puede entenderse como haciendo referencia a que este órgano sea el encargado de determinar la vigencia temporal y espacial de aquél.” Adicionalmente, también se justifica la constitucionalidad del precepto, en razón a que la versión original de los artículos 256 y 257 de la Constitución confieren al Consejo Superior la competencia de ejercer las funciones que le asigne el legislador, como se verifica en el presente asunto.

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para resolver la demanda de la referencia, en los términos del artículo 241-4 C.P., puesto que se trata de la acción pública de inconstitucionalidad contra disposiciones contenida en tres diferentes Leyes de la República.

Asunto preliminar. Existencia de cargo de constitucionalidad

2. Uno de los intervinientes propone a la Corte que adopte un fallo inhibitorio ante la ineptitud sustantiva de la demanda. No obstante, de la lectura de esa intervención se encuentra que las razones que sustentan esa petición están dirigidas, en realidad, a defender la constitucionalidad de los preceptos acusados, con el argumento que en ellos el legislador efectivamente previó una fórmula de vigencia de las leyes demandadas, la cual, si bien tiene carácter gradual, no significa una vulneración del principio de reserva de ley.

De otro lado, la Sala también advierte que las demás intervenciones y el concepto del Procurador General, en contraste, ofrecen posiciones jurídicas sustantivas y diversas sobre la constitucionalidad de las normas acusadas. Esta circunstancia demuestra que la demanda cumple con las condiciones argumentativas mínimas, como en su momento lo decidió el auto del Magistrado Sustanciador que admitió el libelo.

La Sala Plena considera, en ese sentido, que la demanda se dirige contra una proposición normativa efectivamente contenida en las disposiciones acusadas, acreditándose con ello el requisito de certeza del cargo de inconstitucionalidad. Nótese que el actor advierte que, efectivamente, las normas prevén un mecanismo de aplicación gradual de normas de procedimiento civil y, a su vez, se adscribe a un órgano diferente al Congreso la competencia para definir, en concreto, la entrada en vigencia de dichas normas. Para el demandante, esta circunstancia es contraria al principio de reserva de ley, pues en su criterio dicha aplicación específica debe ser definida exclusivamente por el legislador. Este razonamiento fue adecuadamente comprendido por los intervinientes y el Ministerio

Público, lo que llevó a que formularan ante la Corte argumentos dirigidos a que se adoptara un fallo de fondo. Por ende, ante la existencia de un cargo de inconstitucionalidad objetivo y verificable, la Corte procederá a adoptar una decisión de mérito sobre el asunto de la referencia.

Problema jurídico y metodología de la decisión

3. El demandante acusa tres enunciados normativos que, a pesar de pertenecer a regímenes legales diferentes, tienen el mismo propósito de determinar la fórmula de entrada en vigencia del sistema de oralidad en materia de procedimiento civil. Así, el artículo 44 de la Ley 1395 de 2010 prescribe que un grupo de modificaciones al Código de Procedimiento Civil, relativas a la implementación de dicho sistema, entrarían en vigencia a partir del 1º de enero de 2011 y dentro de un plazo máximo de tres años, de forma gradual y según lo determinara el Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con la disposición de los recursos físicos necesarios. Esta norma fue modificada por el artículo 1º de la Ley 1716 de 2014, igualmente demandado, en el sentido de substituir el plazo mencionado de tres años, a uno que no excediera el 31 de diciembre de 2015. Con todo, la Sala advierte de manera preliminar que aunque pudiera considerarse que el artículo 44 de la Ley 1395 de 2010, en el apartado acusado, no estaría vigente en razón de la modificación introducida por el artículo 1º de la Ley 1716 de 2014, también debe tenerse en cuenta que aquella previsión legal sigue produciendo efectos en cuanto sirvió de base para la promulgación de decisiones por parte del Consejo Superior de la Judicatura sobre la entrada en vigencia de las normas de procedimiento objeto de examen, frente a determinados distritos judiciales. De allí que la Corte deba pronunciarse sobre ambos preceptos legales.

Finalmente, el actor también acusa el numeral 6º del artículo 627 del Código General del Proceso, el cual determina que los artículos de esa normatividad a los que no les fueron aplicados términos de vigencia particulares, expresados en los numerales anteriores de la misma norma, entrarían en vigor de forma gradual en los diferentes distritos judiciales, a partir del 1º de enero de 2014 y en un plazo máximo de tres años. Esto en la medida en que “se hayan ejecutado los programas de formación de funcionarios y empleados y se disponga de la infraestructura física y tecnológica, del número de despachos judiciales requeridos al día, y de los demás elementos necesarios para el funcionamiento del proceso oral y por audiencias, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura”.

El demandante considera que estas normas tienen por objeto delegar por completo al Consejo Superior de la Judicatura, la definición acerca de cuándo entrarían en vigencia normas del derogado Código de Procedimiento Civil y del Código General del Proceso. Considera que esta presunta delegación desconoce el principio de reserva estricta de ley que el artículo 150-2 C.P. prevé para la expedición de códigos en todos los ramos de la legislación. Agrega que la determinación de la vigencia de las leyes es de índole netamente legislativa y no está presente en la versión original de los artículos 256 y 257 de la Constitución, que fijan las funciones del Consejo Superior y de los consejos seccionales. Del mismo modo, no podía considerarse que las normas acusadas tuviesen carácter accidental o accesorio, pues las mismas definen asuntos vinculados con la definición del principio de legalidad en los procesos judiciales civiles, en lo que respecta a la determinación de las

normas procedimentales aplicables.

Varios de los intervinientes y el Procurador General consideran que las normas acusadas son exequibles. Para sustentar esta afirmación señalan que, contrario a lo sostenido por el demandante, el legislador sí previó una fórmula expresa de vigencia de las normas sobre oralidad, solo que indicó que esta fuera escalonada, con base en la consideración de criterios razonables. De otro lado, no podría establecerse que la entrada en vigencia de las normas hubiese quedado al arbitrio del Consejo Superior, puesto que (i) el legislador ha definido el periodo en que debe ejecutarse la implementación gradual de las disposiciones mencionadas; (ii) el legislador también había señalado expresamente los criterios de implementación progresiva que debían ser utilizados por el Consejo Superior; y (iii) la versión original de los artículos 256 y 257 C.P. conferían al Consejo Superior de la Judicatura la competencia constitucional para dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, lo que justificaba la función de implementación designada por el legislador.

Otros intervinientes defienden la inexequibilidad de las disposiciones demandadas. Para ello, replican en buena medida los argumentos del actor y agregan que la fórmula de gradualidad ofrece graves inconvenientes en términos de vigencia del principio de legalidad, puesto que queda al arbitrio del Consejo Superior, a través de la expedición de actos administrativos, definir cuál es la ley procesal civil aplicable en cada distrito judicial, cuando ello debería ser regulado exclusivamente por el Congreso. Por último, uno de los intervinientes propone la declaratoria de inexequibilidad del artículo 1º de la Ley 1716 de 2014, pero por razones diferentes a las contenidas en la demanda, las cuales no fueron por ende analizadas ni controvertidas por los intervinientes y el Ministerio Público, motivo por el cual ese cuestionamiento no debe ser objeto de estudio en esta sentencia.

5. Sin embargo, también advierte la Corte que en el caso analizado y con posterioridad a que el demandante formuló su libelo, operó un cambio en parte del parámetro de control constitucional aplicable. En efecto, el Congreso adoptó el Acto Legislativo 2 del 1º de julio de 2015 “por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”. Esta reforma constitucional eliminó el Consejo Superior de la Judicatura y asignó sus funciones a otros órganos creados en virtud de esa enmienda. Así, derogó el artículo 256 C.P. y previó, en cambio las funciones del Consejo de Gobierno Judicial y de la Gerencia de la Rama Judicial. A su vez, modificó el artículo 257 C.P., a fin de definir la naturaleza y funciones de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

Por ende, en primer lugar corresponde a la Corte definir si, a pesar de esta reforma a la Carta Política, aún es posible que la Sala se pronuncie sobre la demanda de la referencia, fundada en el texto constitucional actualmente derogado. Luego, en caso que la respuesta a este asunto sea afirmativa, se procederá a recapitular las reglas jurisprudenciales sobre el contenido y alcance del principio de reserva de ley, y su aplicación concreta respecto de las normas que contienen códigos. En segundo lugar, se hará referencia a la jurisprudencia constitucional sobre la amplia competencia del legislador en lo que refiere a la definición de las diferentes modalidades de entrada en vigencia de las leyes. Seguidamente, se expondrá la índole de las funciones reglamentarias que, en temas de administración de

justicia, tienen los órganos previstos en la Constitución para ejercer esa función. Por último, a partir de las reglas que se deriven de los análisis anteriores, se resolverá el cargo propuesto.

La reforma constitucional al régimen de administración de justicia y los efectos de las normas transitorias

6. Como se señaló, el Acto Legislativo 2 de 2015 eliminó el Consejo Superior de la Judicatura y creo una nueva institucionalidad, de raigambre constitucional, para la administración del sistema judicial. Para observar los cambios que dicha reforma constitucional introdujo al asunto debatido, a continuación se presenta un cuadro comparativo sobre la materia:

Texto original

Texto reformado por el Acto Legislativo 2 de 2015

Artículo 254. El Consejo Superior de la Judicatura se dividirá en dos salas:

1. La Sala Administrativa, integrada por seis magistrados elegidos para un período de ocho años, así: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado.

2. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria, integrada por siete magistrados elegidos para un período de ocho años, por el Congreso Nacional de ternas enviadas por el Gobierno. Podrá haber Consejos Seccionales de la Judicatura integrados como lo señale la ley.

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

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

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

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

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

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

Artículo 255. Para ser miembro del Consejo Superior de la Judicatura se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y mayor de treinta y cinco años; tener título de abogado y haber ejercido la profesión durante diez años con buen crédito. Los miembros del Consejo no podrán ser escogidos entre los magistrados de las mismas corporaciones postulantes.

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

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

La Gerencia de la Rama Judicial es la encargada de ejecutar las decisiones del Consejo de Gobierno Judicial, proveer apoyo administrativo y logístico a este órgano, administrar la Rama Judicial, elaborar para aprobación del Consejo de Gobierno Judicial el proyecto de presupuesto que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso, elaborar planes y programas para aprobación del Consejo de Gobierno Judicial, formular modelos de gestión e implementar los modelos procesales en el territorio nacional, administrar la Carrera Judicial, organizar la Comisión de Carrera Judicial, realizar los concursos y vigilar el rendimiento de los funcionarios y los despachos. El Gerente de la Rama Judicial representará legalmente a la Rama Judicial. Ejercerá las demás funciones que le atribuya la ley.

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

1. Administrar la carrera judicial.

2. Elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por normas especiales.

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.

4. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.

5. Elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso.

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

7. Las demás que señale la ley.

Artículo 257. Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones:

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

2. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

3. 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.

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

5. Las demás que señale la ley.

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

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

Estará conformada por siete Magistrados, cuatro de los cuales serán elegidos por el Congreso en Pleno de ternas enviadas por el Consejo de Gobierno Judicial previa

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

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

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

La Comisión Nacional de Disciplina Judicial será la encargada de examinar la conducta y sancionar las faltas de los abogados en ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley, salvo que esta función se atribuya por la ley a un Colegio de Abogados.

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

Parágrafo Transitorio 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.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el artículo 18 del Acto Legislativo 2 de 2015 previó una norma transitoria, que regula la transición entre la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura y la asunción de funciones por parte del Consejo de Gobierno Judicial, la Gerencia de la Rama Judicial y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. El texto de dicha norma es el siguiente:

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

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

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

a) Los miembros del Consejo de Gobierno Judicial deberán ser designados o electos dentro de dos meses contados a partir de la entrada en vigencia de este Acto Legislativo. Las

elecciones del representante de los magistrados de tribunal y los jueces y del representante de los empleados judiciales serán realizadas por voto directo de sus pares de la Rama Judicial. Las elecciones serán organizadas por la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial.

b) Los miembros permanentes y de dedicación exclusiva del Consejo de Gobierno Judicial deberán ser elegidos dentro del plazo de dos meses posteriores a la elección o designación de los demás miembros del primer Consejo de Gobierno Judicial.

Para la primera conformación del Consejo de Gobierno Judicial, uno de los tres miembros permanentes y de dedicación exclusiva será elegido para un período de dos años, y otro será elegido para un período de tres años.

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

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

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

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

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

h) Los concursos de méritos que en la actualidad adelanta la Unidad de Carrera Judicial seguirán su trámite por parte de la Gerencia de la Rama Judicial sin solución de continuidad.

2. Mientras se expide la ley estatutaria, el Consejo de Gobierno Judicial ejercerá las funciones previstas en el artículo 79, numerales 1, 2, 4, 5, 6 y 7; artículo 85, numerales 5, 6,

9, 10, 13, 19, 22, 25, 27 y 29; artículo 88, numerales 2 y 4; y artículo 97, numerales 1 y 2 de la Ley 270 de 1996. Además reglamentará provisionalmente los procesos de convocatoria pública que deba adelantar la Gerencia de la Rama Judicial.

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

4. La Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla" ejercerá, además de las funciones ya asignadas a ella, la prevista en el artículo 85, numeral 23, de la Ley 270 de 1996.

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

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

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

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

7. De la reforma introducida por el Acto Legislativo 2 de 2015 se arriba a dos conclusiones respecto de la definición del parámetro de control de constitucional en el asunto de la referencia. En primer lugar, que la función de reglamentación a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, prevista en el artículo 257-3, en su versión original, fue subsumida por las facultades del Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial. En segundo término, se encuentra que a pesar que la reforma constitucional tiene efectos desde su promulgación, es claro que en el caso analizado la misma enmienda previó efectos ultra activos a las normas superiores que regulan la institucionalidad objeto de derogatoria, efecto que se cuenta hasta tanto se integren los nuevos órganos. Este efecto ultra activo habilita a la Corte para adelantar el análisis de constitucionalidad.

7.1. En cuanto a lo primero, se encuentra que en su versión original, el artículo 257-3 C.P. confería al Consejo Superior de la Judicatura la función de dictar los reglamentos necesarios para, entre otros asuntos, la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador. Esta función, a juicio de determinados intervinientes, justificaría prima facie la competencia de ese organismo para proferir las normas de ejecución de la gradualidad del sistema de oralidad en el proceso civil.

Sin embargo, este precepto fue modificado por el Acto Legislativo 2 de 2015, disgregando dicha función entre las competencias del Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial. Así, el artículo 254 C.P., modificado por el artículo 15 del mencionado Acto Legislativo, determina que el Consejo de Gobierno Judicial tendrá la facultad de, entre otras materias, (i) definir las políticas de la Rama Judicial de acuerdo con la ley; y (ii) regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador. A su vez, de acuerdo con el artículo 255 C.P., modificado por el artículo 15 del Acto Legislativo 2 de 2015, corresponde a la Gerencia de la Rama Judicial formular modelos de gestión e implementar los modelos procesales en el territorio nacional, así como ejercer las demás funciones que le asigne la Ley.

Como se observa, el Consejo de Gobierno Judicial tiene en este momento la potestad reglamentaria que antes se adscribía al Consejo Superior de la Judicatura. Esta comprobación es particularmente importante en lo que respecta a la constitucionalidad de la norma acusada del Código General del Proceso. Ello debido a que conforme al artículo 627-6 de esa normatividad, la aplicación gradual de las normas allí prevista se extenderá por el término de dos años, contados a partir del 1º de enero de 2014. En consecuencia, correspondería al Consejo de Gobierno Judicial ejercer dicha función, en lo que respecta al Código en comento, una vez cese en funciones el Consejo Superior de la Judicatura.

En efecto, el inciso segundo del artículo 254, en su versión original, confiere al Consejo de Gobierno Judicial la competencia de "regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por legislador." Sin embargo, no puede perderse de vista que aunque concurre una reforma a la Constitución, la facultad reglamentaria se mantuvo inalterada, modificándose únicamente el titular de la misma. Por ende, el análisis de constitucionalidad también debe ser análogo, por tratarse tanto el Consejo Superior de la Judicatura como el Consejo de Gobierno Judicial, de órganos de administración del poder judicial, pertenecientes a dicha rama del poder público, a los cuales la Constitución les confiere potestad reglamentaria respecto de la regulación de trámites judiciales y administrativos.

7.2. Respecto de lo segundo, encuentra la Sala que por expreso mandato del Acto Legislativo 2 de 2015, las normas constitucionales que determinaban las funciones del Consejo Superior de la Judicatura conservan efecto ultra activo hasta tanto se conforme la nueva institucionalidad de administración judicial. En efecto, el artículo 18 transitorio de la mencionada enmienda constitucional establece, en primer término, que el Gobierno Nacional debía presentar antes del 1º de octubre de 2015 un proyecto de ley estatutaria destinado a regular el funcionamiento de los órganos de gobierno y administración judicial. De la misma manera, la disposición indica las medidas de transición que rigen "hasta que entre en vigencia dicha ley estatutaria."

Dentro de esas medidas se encuentra la prevista en el literal e), según la cual "la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, continuarán ejerciendo sus funciones hasta que sea integrado el Consejo de Gobierno Judicial y sea elegido el Gerente de la Rama Judicial." De manera similar, el parágrafo transitorio 1º del artículo 20 del Acto Legislativo 2 de 2015 prevé, en relación con el régimen de transición aplicable a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, que "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." (Subrayas añadidas).

8. A partir de estas previsiones, la Sala advierte que la reforma constitucional dispuso la permanencia en funciones del Consejo Superior de la Judicatura, tanto en su Sala Administrativa como Jurisdiccional Disciplinaria, hasta que se conforme la nueva institucionalidad. Esto lleva a concluir, de manera necesaria, que las previsiones constitucionales contenidas en los artículos 256 y 257 de la Constitución, en su versión original, a pesar de encontrarse actualmente derogados tienen efectos ultra activos hasta tanto se integre el Consejo de Gobierno Judicial, la Gerencia de la Rama Judicial y el Consejo Nacional de Disciplina Judicial.

La razón que sustenta esta conclusión radica en que el Acto Legislativo es expreso en señalar que los magistrados que integran el Consejo Superior de la Judicatura seguirán ejerciendo "sus funciones" hasta tanto se cumpla con la mencionada condición. Estas funciones no pueden ser otras que las previstas en los artículos constitucionales mencionados, en su versión primigenia, puesto que las nuevas competencias definidas por la reforma constitucional deben ser adelantadas por las nuevas instituciones que se encargarán de la administración del poder judicial.

Esta comprobación, además, tiene consecuencias importantes frente al presente análisis. Como se observa de la lectura de las normas acusadas, la vigencia de las facultades del Consejo Superior para definir la implantación gradual del sistema procesal civil de oralidad concluyen el 31 de diciembre de 2015, fecha en la cual tales reglas deben estar implementadas en todos los Distritos Judiciales del país. Si se tiene en cuenta que el Gobierno presentó el proyecto de ley estatutaria sobre la materia el pasado 30 de septiembre,[2] y habida consideración de las exigencias del trámite legislativo para este tipo de iniciativas, resulta forzoso concluir que la conformación de la nueva institucionalidad en materia de administración de justicia no se llevará a cabo antes del 31 de diciembre del presente año, esto es, luego de la fecha en que la potestad del Consejo Superior de la Judicatura para definir la aplicación gradual del sistema de oralidad haya concluido.

9. En síntesis, existe un mandato constitucional expreso de otorgar efecto ultra activo a las normas que fijan las competencias del Consejo Superior, pues no de otra manera podría concluirse que ese organismo puede seguir cumpliendo sus funciones hasta tanto se conformen las nuevas entidades encargadas de la administración de la Rama Judicial. En esas circunstancias, la Corte tiene competencia para pronunciarse sobre la demanda de la referencia y en lo que respecta a la vigencia de las normas sobre oralidad diferentes a las contenidas en el Código General del Proceso, utilizando para ello como parámetro de control judicial lo previsto en los artículos 256 y 257 de la Constitución, en su versión original. Esto más aún si se tiene en cuenta que estas normas conservarán su vigencia al menos hasta que se cumpla el plazo dispuesto por el legislador para el ejercicio de la competencia de proferir actos administrativos que determinen la aplicación gradual del sistema de oralidad civil en los diferentes distritos judiciales de Colombia y en lo no regulado en el mencionado Código.

En suma, el parámetro de control para las normas sobre entrada en vigencia del sistema de oralidad no contenidas en el Código General del Proceso está conformado por las disposiciones constitucionales que regulaban el Consejo Superior de la Judicatura, en su versión original, las cuales tienen efecto ultra activo hasta tanto se conforme la nueva institucionalidad de administración judicial, prevista en el Acto Legislativo 2 de 2015. Respecto de la aplicación gradual de las normas previstas en el artículo 627-6 del Código General del Proceso, el parámetro de control de constitucionalidad se conforma por las citadas normas superiores con efecto ultra activo y seguidamente por lo previsto en el artículo 254 C.P., en su versión actual y una vez se conforme el Consejo de Gobierno Judicial, según lo prevé el régimen de transición previsto en el Acto Legislativo mencionado.

Resuelta esta materia, procede la Sala a resolver el problema jurídico planteado, según la metodología planteada en el fundamento jurídico 5 de esta sentencia.

El principio de reserva de ley y su aplicación respecto de las normas que estipulan códigos

10. El principio de reserva de ley es una de las notas características del constitucionalismo moderno. Precisamente, el cambio de modelos autocráticos de ejercicio del poder político a otros de estirpe democrática, pasa necesariamente por contar con una instancia participativa y representativa, encargada de producir el derecho legislado bajo condiciones de generalidad y abstracción. Es entonces el Congreso la instancia que, al tener origen democrático directo, es titular de la cláusula general de competencia legislativa. Así, la Corte ha concluido en su jurisprudencia que "Es una característica de un Estado democrático que el Congreso de la República, órgano de representación democrática, tenga a su cargo la elaboración general de las leyes, desarrollando así las diversas materias susceptibles de discusión política. La Corte Constitucional colombiana se ha referido a esa facultad como la cláusula general de competencia, y la ha concebido como un principio que orienta la tarea del juez constitucional, basada en el respeto por las opciones valorativas, políticas y de conveniencia que adopta el Legislador, al momento de desarrollar el contenido de las cláusulas constitucionales."[3]

No obstante, de esta afirmación no se sigue que en los Estados contemporáneos toda la legislación deba ser producida por el Congreso. En contrario, son también válidos otros escenarios de producción normativa, particularmente aquellos derivados del ejercicio de la potestad reglamentaria, las precisas facultades extraordinarias que se otorgan al Gobierno o, de una manera más general, de las autoridades a las que la Constitución y la ley han investido de facultades regulatorias. A este respecto, la Corte ha planteado que "al margen de haberse asignado al órgano de mayor representatividad la función legislativa, ésta no es competencia exclusiva y excluyente del Congreso o Parlamento. La complejidad que identifica y caracteriza el funcionamiento del Estado contemporáneo, proyectado en razones de conveniencia, de organización y de celeridad en el desarrollo de las políticas públicas, ha llevado a revaluar el antiguo concepto de la separación absoluta de las ramas del poder público, haciendo necesario, en aplicación del principio universal de "colaboración armónica" – imperante en nuestro sistema político (C.P. art. 114)-, que se asigne a ciertos órganos del Estado algunas de las funciones que en principio son privativas de otros; para el

caso, que también se asigne a la rama ejecutiva, en cabeza del Gobierno, el cumplimiento de algunas funciones legislativas.”[4]

Dichas facultades, en todo caso, deben ser precisas y delimitadas por normas de superior jerarquía. En otros términos, la diferencia entre la facultad legislativa del Congreso y de otros órganos, es que mientras del primero se predica una competencia general, frente a los segundos es una potestad reglada y específica. Así por ejemplo, para el caso de la concesión al Gobierno de las facultades extraordinarias de que trata el artículo 150-10, la jurisprudencia de la Corte insiste en la necesidad que el Congreso las fije de manera expresa, por un periodo de tiempo definido que no puede superar los seis meses y previa identificación precisa y suficiente de las materias objeto de delegación legislativa.[5]

11. Ahora bien, a pesar que desde la Constitución es posible concluir la existencia de habilitación para la producción legislativa en otros órganos del Estado diferentes al Congreso, también concurren cláusulas que imponen la reserva de ley estricta sobre determinadas materias que, por su importancia bien en el sistema de fuentes de derecho o en la regulación de aspectos de especial trascendencia en la vida social, deben ser previstas exclusivamente por el órgano de representación democrática.

Esto sucede con el caso de los códigos en todos los ramos de la legislación, así como sus reformas. Esta competencia legislativa está prevista en el numeral 150-2 C.P. y su carácter estricto es consagrado por el artículo 150-10 C.P., el cual excluye expresamente de la posibilidad de concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo, tanto la expedición de códigos, como de leyes estatutarias, las que decreten impuestos o las que creen los servicios administrativos y técnicos de las cámaras.

El criterio que anima a esta limitación es el carácter sistemático y de coordinación normativa que tienen los códigos, naturaleza que los distingue de otros tipos de regulación legal y que, por lo mismo, justifican unas condiciones agravadas de legitimación democrática para su expedición. Así, la jurisprudencia ha caracterizado este tipo de legislación como aquella que conforma “(i) un cuerpo jurídico único con fuerza obligatoria; (ii) que envuelve una regulación metódica, sistemática, armónica y coordinada de las instituciones constitutivas de una rama del derecho o de una materia, de modo pleno, integral y total[6], y (iii) que es un cuerpo normativo que el legislador expresamente ha erigido como “código”.[7]”. No obstante, la condición de código se adquiere a partir de criterios materiales, razón por la cual no tiene incidencia alguna que el legislador habilite al Gobierno Nacional para que profiera un cuerpo normativo que, aunque nominalmente no sea identificado como “código”, posea las características enunciadas. En ese caso, la norma habilitante resultará contraria a lo dispuesto en el artículo 150-2 C.P.”[8]

Esta misma jurisprudencia ha previsto que este mandato constitucional debe interpretarse de modo que la reserva estricta de ley se aplique a aquellas normas que afecten la estructura general o normativa de los códigos, en contraposición con aquellas otras disposiciones que si bien hacen formalmente parte de la regulación codificada, no tienen ese carácter. Al respecto, se ha explicado que “[c]omo quedó definido en las sentencias C-252/94 y C-296/95, no toda reforma a la legislación que toque de algún modo con una materia regulada en un código, se encuentra limitada por el precepto del art. 150-10 de la

Constitución que prohíbe el otorgamiento de facultades extraordinarias para la expedición de códigos, dentro de las cuales se comprenden los cambios esenciales o las modificaciones de cierta envergadura o magnitud que comprometen su estructura normativa. Por lo tanto, no están cobijadas por la prohibición las reformas por la vía de las facultades extraordinarias que no afectan la estructura general de un código ni establecen la regulación sistemática e integral de una materia."[9]

12. En conclusión, se tiene que la Constitución consagra una fórmula de reserva de ley que privilegia, a través de una cláusula general de competencia, la actividad de producción normativa a favor del Congreso. Esta previsión, empero, no significa que resulte constitucionalmente inválido que otros órganos del Estado tengan la competencia para producir normas de contenido general y con naturaleza de derecho positivo vinculante, siempre y cuando se trate del ejercicio de una competencia reglada y sujeta a límites precisos. En el caso de la adopción de códigos, se aplica un criterio de reserva estricta de ley, conforme a la cual el Congreso tiene la competencia exclusiva para regular dichas materias. Esta potestad, en todo caso, se aplica respecto de aquellas normas que tenga la potencialidad de afectar la estructura y contenido del código, lo cual no coincide necesariamente con todos los preceptos incorporados en dicha normatividad.

La facultad del Congreso frente a la definición de la vigencia de las leyes

13. La Constitución no establece una norma expresa en materia de competencia para definir la vigencia de las leyes. No obstante, esta materia tiene una relación intrínseca tanto con el principio de legalidad como con el ejercicio mismo de la cláusula general de competencia legislativa. Por ende, la Corte ha concluido que corresponde al Congreso definir la vigencia de las leyes. Sin embargo, esta asignación de competencia no impone que el legislador deba prever una única fórmula para la entrada en vigencia. En cambio, resulta constitucionalmente válido que prescriba diferentes modalidades o plazos, incluso aquellos de naturaleza gradual o escalonada, diferentes a la fórmula de entrada en vigencia luego de la promulgación. Inclusive, esta misma jurisprudencia ha contemplado que ante la omisión del legislador sobre este tópico, el orden legal prevé una norma supletoria, contenida en el artículo 52 de la Ley 4ª de 1913 – Código de Régimen Político y Municipal, según la cual la observancia de la ley inicia dos meses después de su promulgación, a menos que el legislador haya previsto una fórmula diferente.

14. El carácter amplio de la competencia sobre la definición de la vigencia de la ley fue definida por la Corte en la sentencia C-302/99.[10] En esa oportunidad, la Corte estudió la constitucionalidad del artículo 83 de la Ley 443 de 1998, anterior régimen de carrera administrativa.[11] Esta disposición contemplaba que hasta tanto fueran expedidos los decretos leyes que desarrollasen las facultades extraordinarias conferidas al Presidente por dicha normatividad y se expidiesen los decretos reglamentarios correspondientes, continuarían rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias de carrera administrativa vigentes al momento de promulgación de la Ley 443/98.

El cargo de inconstitucionalidad consistió en que el mencionado artículo transfería la competencia para definir la vigencia de la ley al Gobierno, en contradicción con lo dispuesto por los artículos 114, 121 y 150 de la Constitución. Esto debido a que quedaría al arbitrio

exclusivo del Ejecutivo la definición acerca de la entrada en vigencia, pues esta sería condicionada, por tiempo indefinido, a la expedición de los decretos leyes y decretos reglamentarios mencionados.

La Corte concluyó que la norma acusada era exigible pues, contrario a lo sostenido por el demandante, la competencia del legislador para definir la entrada en vigencia de una ley es amplia y, dentro de ese marco, está habilitado para fijar la materia con base en el cumplimiento de un plazo o condición. Ello debido a que correspondía al Congreso definir, con base en criterios de conveniencia y oportunidad, cuáles es la fórmula más adecuada para la entrada de vigencia de cada regulación.[12]

Así, fórmulas de vigencia como la demandada, denominadas como sucesivas, en nada se oponían con la Constitución y, antes bien, eran ejemplo de un válido ejercicio de la competencia del Congreso sobre la materia. En ese sentido, la mencionada sentencia C-302/99 señaló lo siguiente:

"La potestad legislativa implica no sólo la facultad de crear leyes, de incorporar nuevas normas al ordenamiento, sino también la de excluir normas preexistentes. Dentro de esa facultad está implícita la de determinar el momento en que uno u otro fenómeno ocurra, hecho que puede estar sometido, al arbitrio del legislador, a un plazo o a una condición. Y es apenas obvio que así sea, pues es al legislador mismo a quien compete evaluar las circunstancias que propician o hacen exigible la vigencia de la nueva norma o la extinción de la anterior. Esta la razón para que la Corte haya afirmado en sentencia anterior, "que la entrada en vigencia de las normas se produce únicamente como resultado de una decisión tomada discrecionalmente por quien tiene la competencia para hacerlas, esto es, el mismo legislador."

En el caso bajo examen, el legislador en desarrollo de dicha atribución sometió la vigencia de la ley a una condición: "mientras se expiden los decretos leyes que desarrollen las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 66 de la presente ley y se expiden los decretos reglamentarios de esta ley y de aquellos decretos leyes, continuarán rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias de carrera administrativa vigentes al momento de la promulgación de esta ley".

(…)

Pues bien: de acuerdo con la norma demandada mientras el Presidente de la República no expidiera los decretos leyes correspondientes sobre dichas materias, seguirían rigiendo las leyes o decretos leyes que estuvieran vigentes al momento de promulgar la ley de la cual forma parte, esto es, el 12 de junio de 1998. Entonces a partir de esta fecha y hasta el día en que entrara a regir cada uno de ellos, continuaban en vigencia las normas que existían antes de expedirse los ordenamientos mencionados. Sobre lo cual el demandante no hace ningún comentario.

Sin embargo, como no era ésa la única condición impuesta por el legislador puesto que también se refirió a la expedición de los decretos reglamentarios de la ley demandada y a los que reglamentaran los decretos leyes que se expidieran en desarrollo de las atribuciones antes señaladas, el actor afirma que este aparte viola la Constitución, tal como

se señaló en el acápite III de esta providencia.

(…)

Considera la Corte que lo que consagra la norma demandada parcialmente, es un típico ejemplo de lo que se conoce en la doctrina como vigencia sucesiva de una ley, por oposición a la vigencia sincrónica. Esta última ocurre cuando todas las disposiciones constitutivas de la ley entran en vigencia simultáneamente, mientras que la primera se presenta cuando tal vigencia va dándose parcialmente, en el tiempo, a medida que las circunstancias previstas por el legislador la hacen exigible.

(…)

En razón de lo expuesto, cabe concluir que si una ley señala que sólo puede ser aplicada cuando se cumpla o ejecute un determinado acto (como en el caso bajo examen, desde el momento en que se expidan los decretos leyes y los reglamentarios), esa condición no hace inconstitucional el precepto que así lo consagra, pues el legislador goza de libertad para fijar el momento a partir del cual debe entrar a regir la ley." (Negrillas originales).

15. Una regla jurisprudencial similar fue adoptada por la Corte en la sentencia C-1199/08.[13] En ese caso se estudió, entre otros asuntos, la vigencia de la Ley 975 de 2005, conocida como de Justicia y Paz, la cual prevé mecanismos de justicia transicional. Los demandantes acusaron la regla de vigencia contenida en el artículo 72 de dicha ley, pues consideraban que a pesar que contenía la fórmula genérica de entrada en vigor a partir de la promulgación, esta previsión debía comprenderse de forma escalonada en el tiempo, con el fin de (i) permitir que solo aquellas personas que hubiesen sido incluidas en el listado elaborado por la Fiscalía General de la Nación fuesen beneficiarias de los mecanismos de justicia transicional, entre ellos la imposición de pena alternativa; y (ii) evitar que fueran aplicadas, en virtud del principio de favorabilidad, normas de la Ley 975 de 2005 que fueron declaradas inexequibles mediante la sentencia C-370/06, violándose con ello el principio de justicia transicional, los derechos de las víctimas y el derecho a la paz.

Para resolver esta censura, la Corte reiteró la regla jurisprudencial anteriormente expuesta, en el sentido que corresponde al legislador determinar la vigencia de las normas legales, sin que le sea prima facie permitido al juez modificar esa decisión del Congreso. Esto debido a que la fórmula que se adopte está basada en condiciones de conveniencia y oportunidad que corresponde evaluar exclusivamente a este órgano político. En ese sentido, también se reiteró que el legislador tiene amplia competencia para fijar diferentes modalidades de vigencia de la ley, entre las cuales se encuentra aquellas de naturaleza escalonada o sometidas a condición. Esta facultad solo puede ser cuestionada de manera excepcional, cuando el juez constitucional encuentre que la misma se opone de manera objetiva y verificable a una norma o principio superior. Sobre este particular, la sentencia C-1199/08 expresó los argumentos siguientes:

"En reiterada y consistente jurisprudencia ha señalado esta corporación que, dada la ausencia de norma constitucional que regule el tema, la determinación acerca de la fecha de entrada en vigencia de una ley es un asunto que compete de manera privativa al

legislador, frente a lo cual no resulta posible que el juez constitucional u otra autoridad cuestionen el sentido de su decisión.

En efecto, tanto como corresponde al legislador decidir acerca del contenido y alcance de las normas que adoptará en desarrollo de sus competencias, así como sobre los destinatarios de las mismas, es también potestad suya determinar la fecha de entrada en vigencia de sus mandatos. Esta decisión suele tomarse a partir de criterios tales como la extensión y complejidad de la norma aprobada, la necesidad o no de que la sociedad y los operadores jurídicos la conozcan suficientemente antes de comenzar su aplicación, y en general, los análisis de conveniencia y oportunidad, que en cuanto representante de la sociedad y de sus distintos intereses le corresponde realizar.

Dentro de esta autonomía, el legislador puede adoptar cualesquiera reglas de entrada en vigencia, naturalmente siempre que ésta no preceda a la publicación de la ley, lo cual abarca desde que aquélla sea inmediata a la sanción o a la promulgación de la ley, hasta que comience varios meses o años después. También, tal como lo indican los demandantes, puede disponer una vigencia escalonada o fraccionada en el tiempo, para distintos capítulos de la norma o para preceptos específicos. Igualmente, es claro que las reglas sobre la vigencia de la ley no tienen por qué estar necesariamente contenidas en su último artículo (lo cual no es más que una costumbre fuertemente arraigada en nuestra técnica legislativa), pudiendo encontrarse en cualquier otra disposición del cuerpo normativo en cuestión.

Por último, existen normas legales de carácter supletivo que determinan la entrada en vigencia de la ley a falta de una precisa indicación del legislador dentro del texto de aquella. Conforme a estas reglas la observancia de la ley comienza pasados dos meses desde la fecha de la promulgación.

Sólo en casos muy excepcionales en los que las reglas establecidas por el legislador generen una situación de discriminación o afecten de manera directa e injustificada otra regla o valor superior, podría el juez constitucional cuestionarlas o disponer la inexequibilidad de tales normas. Que sería lo que, conforme a la explicación de los demandantes, y en concepto suyo, ocurre en este caso."

En el caso analizado, la Corte encontró que la fórmula de vigencia acusada no se oponía a la Constitución. Esto en razón que de la entrada en vigor mediante la fórmula prospectiva ordinaria no se seguía la posibilidad de incumplir los requisitos de aplicación de la norma transicional, ni menos desconocer los efectos de cosa juzgada constitucional respecto de lo decidido en la sentencia C-370/06. En términos del fallo C-1199/08 "la aplicación de estas normas no puede entenderse como automática, ya que está condicionada, no apenas a la acreditación de su transitoria vigencia, sino al efectivo cumplimiento, durante aquel período, de los presupuestos materiales y personales a que se ha hecho referencia. En otras palabras, es claro que los beneficios que esta ley establece sólo son aplicables a partir del momento en que se cumplen todos los requisitos previstos en la propia ley y de conformidad con la interpretación constitucional fijada en la sentencia C-370 de 2006 y en las demás sentencias que esta corporación ha proferido sobre la constitucionalidad de tales preceptos."

16. En conclusión, se tiene que conforme la jurisprudencia reiterada de la Corte, el legislador está investido de una amplia competencia para definir la fórmula de vigencia de las leyes. Para ello, puede válidamente adoptar diversas modalidades de entrada de vigor, entre ellas de tipo diferido, escalonado, sucesivo o sometida a un plazo o condición específica. Por ende, lo que exige el principio de reserva de ley sobre la vigencia en comento es que sea el legislador el que defina la fórmula correspondiente, dentro de un variado grupo de alternativas de técnica legislativa De manera correlativa, la inconstitucionalidad de dichas fórmulas de vigencia solo será posible cuando se acredite una oposición objetiva y verificable entre éstas y los preceptos constitucionales. Ante la ausencia de esa comprobación, la opción adoptada por el Congreso recaerá en el amplio margen de configuración normativa sobre esta materia.

La actividad reglamentaria del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo de Gobierno Judicial

17. Como se ha señalado, la versión original del artículo 257-3 C.P. disponía que corresponde al Consejo Superior de la Judicatura, con sujeción a la ley, 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. Esta función, de forma análoga, es reasignada al Consejo de Gobierno Judicial en virtud de lo dispuesto en el artículo 15 del Acto Legislativo 2 de 2015, que en su inciso segundo prevé que le corresponde a dicho Consejo regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, igualmente en los aspectos no previstos por el legislador.

La solución del cargo propuesto depende, en ese sentido, de la delimitación acerca del contenido y alcance de esta cláusula constitucional, con el fin de verificar si la misma cobija la expedición de las normas que concretizan la entrada en vigencia gradual de los preceptos sobre la oralidad en el procedimiento civil.

Para ello, resulta especialmente relevante lo decidido por la Corte en la sentencia C-507/14,[14] en la cual se declaró inconstitucional el parágrafo del artículo 25 del Código General del Proceso, el cual confería a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, previo concepto favorable del Gobierno Nacional, la potestad para modificar las cuantías judiciales previstas en la misma disposición legal, “cuando las circunstancias así lo recomienden.”

18. Con base en lo analizado en la sentencia C-265/93,[15] la Corte parte de advertir en el fallo en comento que las funciones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura son de índole netamente administrativa y, en consecuencia, delimitadas de forma precisa por la Constitución y por la ley. A este respecto, resalta cómo dichas funciones “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 expresamente se refieren a "y de acuerdo a la ley" o "con sujeción a la ley"."

Esta misma posición, según se expresa en la sentencia C-507/14, fue expuesta en el fallo C-370/96,[16] que al ejercer el control automático de constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, precisó que las funciones de la Sala Administrativa estaban concentradas en asuntos eminentemente administrativos y funcionales de la administración de justicia. Por lo tanto, la competencia que preveía el artículo 257-3 C.P. no podía interpretarse como una potestad para regular aspectos relativos a los trámites judiciales o las etapas del proceso, los cuales deben ser regulados exclusivamente por el legislador. En este caso, se señaló que "El término "judiciales" contenido en el numeral 13, es constitucional únicamente dentro de los parámetros que fija el artículo 93 del proyecto de ley, pues los trámites de esa índole que comprometan la acciones judiciales y el debido proceso sólo pueden ser definidos por el legislador, de acuerdo con las funciones previstas en el numeral 2o del artículo 150 del Estatuto Fundamental. Por tanto, no puede la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, dentro de las atribuciones contempladas en el artículo 257-3 de la Carta, ocuparse de regular asuntos de carácter judicial, toda vez que sus funciones deben estar encaminadas a reglamentar únicamente materias administrativas y funcionales de la administración de justicia y, si es el caso, tan sólo a proponer proyectos de ley relativos a códigos sustantivos y procedimentales. || Teniendo en consideración las razones expuestas al analizar el numeral 13 del artículo 85 del presente proyecto, insiste la Corte, como bien lo anota la norma bajo examen, que la Sala Administrativa no podrá, so pena de lo dispuesto en el artículo 257-3 de la Carta, ocuparse de regular bajo el título de "trámites judiciales" aspectos relativos a las acciones judiciales o a las etapas del proceso. Por ello, se reitera que para tales propósitos únicamente podrá proponer proyectos de ley (257-4 C.P.), toda vez que la regulación de esas materias es del resorte exclusivo y excluyente del legislador. En consecuencia, se declarará la exequibilidad del artículo."

19. A partir de la norma estatutaria en comento, así como de lo previsto en el artículo 257-3 C.P., en su versión original, la Corte concluyó en la sentencia C-507/14 que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura tiene funciones reglamentarias de índole constitucional. Sin embargo, estas facultades están estrictamente definidas en cuanto a su contenido, así como respecto de sus límites. Sobre el primer aspecto, la Sala Administrativa puede regular, bajo el régimen constitucional primigenio, los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en aquellos asuntos que no hayan sido regulados directamente por el legislador. Esta competencia, con base en la sentencia en comento, conforma un desplazamiento de la facultad reglamentaria que tiene el Gobierno en virtud del artículo 189-11 C.P. En cuanto a lo segundo, la función reglamentaria en comento no se extiende a la regulación del ejercicio de las acciones judiciales, ni las etapas del proceso. Estos asuntos le corresponden exclusivamente al legislador.

A partir de esta regla jurisprudencial, la Corte consideró que la regla del Código General del Proceso que le confería a la Sala Administrativa la competencia para actualizar las cuantías cuando las circunstancias así lo recomendasen, excedía el ámbito de competencia reglamentaria. Para ello, la Corte partió de considerar que el legislador no tiene la

obligación de agotar por completo la regulación de las materias que tiene a su cargo, de manera total e íntegra. Así, para el caso de los trámites judiciales su concreción específica podía válidamente definirse a través de reglamentos administrativos expedidos por el Consejo Superior, en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 257-3 C.P. No obstante, la norma objeto de estudio quedaba excluida del ámbito de competencia en comento, en razón de los argumentos siguientes:

19.1. La delegación realizada por el legislador no refiere a la reglamentación de un tema particular, sino la regulación total e integral de la materia, en este caso la definición de las cuantías. En el caso estudiado por la sentencia C-507/14, el contenido de la norma acusada no establecía un tema que debía ser precisado mediante reglamento, sino que se dispuso una autorización para la modificación de las cuantías reguladas en el Código General del Proceso, cuando las circunstancias así lo recomendasen. En otras palabras, no se estaba ante la posibilidad de reglamentación de una materia que no hubiese sido regulada por el legislador, sino ante la regulación completa y futura de un asunto que ya había sido objeto de disposición legislativa.

19.2. En el caso tampoco se evidenciaba que el legislador hubiese definido la materia legal objeto de posterior reglamentación, la cual sirviese de parámetro y límite para el ejercicio de dicha facultad reglamentaria por parte del Consejo Superior de la Judicatura.

19.3. La definición de las cuantías es un aspecto que afecta la estructura del Código General del Proceso, pues la misma sirve de parámetro para la definición del juez natural, así como el acceso a recursos e instancias dentro del proceso, al igual que la definición del funcionario judicial competente para resolver cada controversia específica y la clase de proceso aplicable. Por ende, se trata de aquellas materias que al estar vinculadas con el acceso a la administración de justicia, están sometidas a reserva de ley. En términos de la Corte "la definición de las cuantías de las que se ocupa la disposición de la que hace parte el parágrafo acusado, es una regulación propia y exclusiva del Congreso de la República, en su calidad de Legislador ordinario, a quien le corresponde hacer las leyes y quien en ejercicio de dicha facultad cuenta con un amplio margen de configuración normativa, para definir los procesos, procedimientos, las etapas de los mismos, los términos, las competencias de los jueces y las cuantías entre otras, facultad que en el presente caso se concretó mediante la expedición de la Ley 1564 de 2012, por la cual se expidió el Código General del Proceso."

20. Ahora bien, también debe tenerse en cuenta que la Corte ha avalado en decisiones anteriores la competencia del Consejo Superior de la Judicatura para definir la entrada en vigencia del Código General del Proceso, a la vez que ha trazado distinciones respecto de su aplicación para el caso particular de la justicia contenciosa administrativa, validándose con ello la interpretación que sobre la materia expresó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

A partir de este análisis, la Corte coincidió con el Consejo de Estado en que para el caso particular de la jurisdicción contenciosa administrativa, el Código General del Proceso había entrado en vigencia el 1º de enero 2014, incluido el artículo 626 que derogó, entre otros, el artículo 9º de la Ley 1395 de 2010. Sobre este particular, la sentencia C-229/15 concluyó lo

siguiente:

“Preceptúa el numeral 6 del artículo 627 del CGP que la entrada en vigor el 1 de enero del 2014, se dará “en la medida en que se hayan ejecutado los programas de formación de funcionarios y empleados y se disponga de la infraestructura física y tecnológica, del número de despachos judiciales requeridos al día, y de los demás elementos necesarios para el funcionamiento del proceso oral y por audiencias, según lo determina el Consejo Superior de la Judicatura, y en un plazo máximo de tres (3) años, al final del cual esta Ley entrara en vigencia en todos los distritos judiciales del país”. Para la Corte Constitucional, es el cumplimiento de esta condición el que define si tiene lugar la vigencia del CGP y, en particular, de su artículo 626, a partir del 1 de enero de 2014. Esto es, si se da tal circunstancia, se impone lo mandado por el principio mayoritario y deben hacerse efectivas las prescripciones del CGP.

Para la Sala, la distinción trazada por el Máximo Tribunal de la Justicia Contenciosa Administrativa, entre la vigencia del CGP en la Jurisdicción Civil Ordinaria; se aviene con el respeto de los derechos establecidos en el Texto Superior. Si no se hace tal diferencia, se corre el riesgo de inaplicar lo mandado por el Congreso en una jurisdicción que cuenta con las condiciones para hacer operativo el CGP, so pretexto de que otra jurisdicción carece de las condiciones para hacer efectivo el CGP. Esto último, sería irrazonable, pues si una jurisdicción ya está en capacidad de atender lo mandado por la Ley, no puede desconocerse tal situación en desmedro de los derechos de los asociados. Tal como se dijo en otro lugar de este proveído, al citar a la Corte Suprema de Justicia, la Ley posterior prevalece sobre la anterior, entre otras razones, porque de ella se esperan mayores bondades que de la Ley pasada. Además, dicha Ley posterior se entiende como orientada a superar dificultades que la Ley anterior no ha podido atender debidamente. De tal modo que privar al ordenamiento jurídico de una Ley nueva a despecho de los derechos que se espera realice y en contravía de lo que evidencian las fuentes materiales del derecho, no resulta consonante con el mandato de realización efectiva de los derechos estipulado en el artículo segundo de la Constitución Política.

Así pues, de establecerse que en la Jurisdicción Contencioso Administrativa se dan los presupuestos para la entrada en vigor del CGP, se impone el entendimiento, según el cual, en esta jurisdicción está vigente la nueva Ley, esto es el CGP y, de contera, se hace efectiva la derogatoria mandada por el artículo 626 que afecta el artículo 9º de la Ley 1395 de 2010, comprometiéndose, de paso, la vigencia del artículo 200 de la Ley 1450 de 2011.

Comparte en términos generales, la Corte, los motivos aducidos por el Consejo de Estado en Sala Plena de lo Contencioso, pues, acorde con lo ordenado en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, desde el 2 de julio de 2012, entró en vigor un nuevo conjunto de mandatos que rigen tanto el procedimiento administrativo como el proceso contencioso administrativo. Disposiciones estas últimas que conforme con lo reglado en el artículo 103 del mismo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo “(…) tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la Ley(…)” el artículo 627 condiciona la gradualidad de la vigencia a la presencia de una serie de elemento que permitan “el funcionamiento del proceso oral y por audiencias según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura y en un plazo máximo de tres (3) años (…)”.

Para la Corporación, desde la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011, en julio 2 de 2012, se han venido generando las condiciones requeridas para el funcionamiento del Proceso Oral y por Audiencias, pues, no de otro modo se podría entender el deber de cumplimiento de diversos mandatos contenidos en el nuevo Código Contencioso Administrativo, concebidos para realizar el proceso por audiencias y orientados por la oralidad. Disposiciones como las contenidas en los artículos 111, 164, 179, 180, 181, 182, 183, 192, 202, 210. 220, 233, 239, 243, 244, 247, 266, 269, 283, 285, 286, y 305; solo por mencionar algunos y, las cuales, se entiende, son de obligatorio cumplimiento, dan sustento a la afirmación, según la cual, gradualmente, se han venido dando las condiciones para aplicar el CGP y, por ende tiene lugar la vigencia de su cláusula derogatoria en detrimento del artículo 9º de la Ley 1395 de 2010.

Entiende la Corte que, como se manifestó en el proveído del Consejo de Estado, "(…) en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo todavía resultan limitados los recursos físicos para garantizar una eficiencia y eficacia plena del sistema mixto, lo cierto es que no se puede desconocer que con la Ley 1437 de 2011, ya se implementó ese modelo procesal a lo largo del territorio nacional, circunstancia por la que no se puede comparar el avance de esta jurisdicción con la ordinaria civil". Dada la gradualidad ordenada por el numeral 6 del artículo 627 del CGP, se entiende que transcurridos más de dos años desde la entrada en vigencia del CPACA, se han venido dando las condiciones para la consecución de los objetivos propuestos por el nuevo régimen procesal contencioso administrativo y tiene lugar la aplicación de del CGP con todo lo que en favor del derecho ello comporta. Negar el vigor del nuevo CGP aduciendo la potestad del Consejo Superior de la Judicatura para definir tal vigencia, implica desconocer el carácter gradual de la condición impuesta por el legislador para la vigencia del CGP, comportando, además, la sacralización de una decisión de orden administrativo en detrimento de los derechos de los ciudadanos a lograr una justicia eficaz, efectiva y en la cual, prime lo sustancial tal como lo exigen los artículos 228 Superior y 3º de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia." (Subrayas no originales).

Como se observa, la Sala Plena puso de presente en la sentencia en comento que la competencia adscrita al Consejo Superior de la Judicatura tenía una condición estrictamente reglada y delimitada por el legislador, quien determinó tanto el plazo como las condiciones y requisitos exigibles para la aplicación de la gradualidad como fórmula de entrada en vigor del Código General del Proceso. Por ende, en ningún caso las decisiones administrativas adoptadas por dicho Consejo podrían exceder el marco de competencias definidas expresamente por el Congreso.

A este respecto, además, también es importante traer a colación que recientemente la Sala Administrativa del Consejo de la Judicatura expidió el Acuerdo PSAA15-10392 del 1º de octubre de 2015. En él, luego de analizar el cumplimiento de las condiciones previstas por el legislador, decidió que el Código General del Proceso entraría en vigencia en todos los distritos judiciales del país el próximo 1º de enero de 2016, integralmente.

21. En suma, del precedente planteado por la Corte se infiere que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mientras tuvo presencia en el Texto Constitucional, le fueron adscritas competencias de reglamentación de la ley, en los términos del artículo 257-3 C.P. en su versión original. A su vez, idéntica función reglamentaria ha sido conferida

al Consejo de Gobierno Judicial, según se desprende del inciso segundo del artículo 254 C.P., reformado por el artículo 15 del Acto Legislativo 2 de 2015, razón por la cual el precedente constitucional sobre la materia es análogamente aplicable respecto de la regulación superior anterior y actual.

Esta potestad, en los términos de la jurisprudencia de la Corte, está limitada al desarrollo de asuntos relacionados con la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales. Esta regulación, en todo caso, debe referirse a aquellos aspectos no previstos por el legislador. A su vez la ley, en su sentido formal, debe haber definido la materia objeto de regulación reglamentaria, de modo que sea identificable el parámetro y los límites de dicha regulación. Finalmente, el ejercicio de la potestad reglamentaria no cobija asuntos relacionados materialmente con el ejercicio del derecho al debido proceso, entre ellos la definición de las acciones judiciales y el acceso a las mismas. Así, para el caso en que la norma correspondiente haga parte de un código, el objeto de regulación no debe coincidir con materias que incidan significativamente en la estructura de la normatividad, pues en ese caso se desconocería el principio de reserva de ley.

De esta manera, la Sala concluye que las facultades reglamentarias que se concedían al Consejo Superior de la Judicatura y ahora al Consejo de Gobierno Judicial tienen naturaleza operativa, más que regulatoria. Esto debido a que el marco general para la competencia de dichos órganos es definido de manera precisa por el legislador, conservándose el poder de reglamentación exclusivamente respecto de las materias que no fueron reguladas por este y siempre y cuando se trate de asuntos operativos, diferentes a aquellos de índole estructural o sustantivo de los procesos judiciales.

Solución del cargo propuesto

22. Como se explicó en el fundamento jurídico 3 de esta decisión, a pesar que son demandadas tres normas diferentes, todas ellas tienen un propósito similar, como es determinar la entrada en vigencia gradual de las normas sobre el sistema de oralidad en el procedimiento civil. En cada una de estas regulaciones, el legislador adopta un esquema normativo similar. Determina que la entrada en vigencia de las disposiciones será gradual, establece un plazo definido en que esa gradualidad deberá cumplirse y define los criterios que debe tener en cuenta el Consejo Superior de la Judicatura para la determinación de la entrada en vigor de la oralidad en cada distrito judicial del país. Estos criterios refieren la disposición de recursos físicos necesarios, ejecución de programas de formación a funcionarios y empleados, infraestructura física y tecnológica, actualización de despachos judiciales y otros criterios afines.

23. El primer aspecto que debe dilucidarse es que, conforme a lo expresado en fundamentos jurídicos anteriores, el legislador tiene una amplia competencia para definir la modalidad de entrada en vigencia de las normas legales, entre ellas los códigos sobre los distintos ramos de la legislación. Dentro de esas posibilidades se encuentra la definición de una entrada en vigor gradual, sometida a determinados criterios. En el asunto de la referencia, es claro que el Congreso concluyó que la modalidad más oportuna y conveniente de entrada en vigencia del sistema de oralidad era una de naturaleza gradual, la cual dependiera del grado de adaptación física, tecnológica y de formación profesional de los

funcionarios y empleados en cada distrito judicial.

Esta fórmula no se muestra irrazonable o contraria a postulados constitucionales. Antes bien, la Corte advierte que es evidente que la aplicación exitosa de un cambio de modelo procesal de este nivel de trascendencia, exige múltiples modificaciones al quehacer de la judicatura, que van desde la creación de la infraestructura física y tecnológica, el entrenamiento de los servidores judiciales, hasta un cambio en la cultura jurídica que por muchas décadas estuvo concentrada en un modelo escrito. A su vez, es también claro que el nivel de desarrollo en estas materias no es uniforme en todos los distritos judiciales, por lo que resultaría contraproducente aplicar simultáneamente el sistema de oralidad a todos ellos.

24. El segundo aspecto, materia específica de la acusación, se basa en la presunta vulneración del principio de reserva de ley por el hecho que sea el Consejo Superior y posteriormente el Consejo de Gobierno Judicial el que defina, de manera precisa, cuándo entrará en vigor el sistema de oralidad procesal. Para la Corte, esta materia se encuadra dentro de la competencia reglamentaria prevista en la versión original del artículo 257-3 C.P. y en el inciso segundo del actual artículo 254 C.P., en tanto (i) se trata de la definición concreta de un asunto regulado por el legislador, de manera suficiente, tanto en su extensión temporal como en los criterios que enmarcan la regulación; (ii) no versa sobre un asunto en el que el legislador haya diferido en el reglamento la definición completa de asuntos medulares en términos de debido proceso y administración de justicia.

24.1. Las normas demandadas son unívocas en fijar tanto un periodo de tiempo definido para la aplicación gradual de las normas del sistema penal sobre oralidad, así como los criterios que debía tener en cuenta el Consejo Superior de la Judicatura para definir la entrada en vigor en cada distrito judicial. En ese sentido, la ley ha expresamente definido una materia y ha previsto su reglamentación concreta en manos del Consejo Superior de la Judicatura, quien tenía en la versión original del artículo 257-3 la competencia para reglamentar este tipo de asuntos, competencia que ahora se predica del Consejo de Gobierno Judicial. Por ende, contrario a lo evidenciado por la Corte en casos anteriores, no se está ante una delegación en la facultad reglamentaria sobre la integridad de una materia, sino que el asunto fue asumido el Congreso, a través de la fijación de parámetros para el desarrollo posterior.

24.2. El demandante y algunos intervinientes sostienen que la inexequibilidad de las normas acusadas se deriva del hecho de la presunta vulneración del principio de legalidad. Esto debido a que la entrada en vigencia del régimen procedimental basado en la oralidad estaría sometido al arbitrio del Consejo Superior de la Judicatura y, en consecuencia, sería ese órgano y no el Congreso el que definiría en concreto el proceso aplicable. Para la Corte, este argumento parte de desconocer, en primer lugar, que el procedimiento civil, tanto el previsto en el modelo normativo anterior como en el Código General del Proceso, fue previsto en su integridad por el legislador, sin que ninguno de sus componentes esenciales o estructurales hubiese sido delegado al ejercicio de la facultad reglamentaria. Por lo tanto, no es acertado concluir que el proceso legal aplicable quede sometido a la discrecionalidad del mencionado órgano.

En segundo término, la Corte encuentra que el mecanismo de entrada en vigor gradual adoptado por el legislador no solo es compatible con la Constitución, sino que inclusive resulta más garantista en términos de protección del derecho al debido proceso. A juicio del ciudadano Quiroz Gutiérrez, el legislador debía bien declarar la entrada en vigor simultánea de las normas sobre oralidad en todo el país o bien definir específicamente cuándo entraría en vigor la norma en cada distrito judicial. Estas dos alternativas desconocen que la adecuada implementación del nuevo sistema depende de variantes físicas, tecnológicas y humanas, respecto de las cuales el legislador está fácticamente limitado para adoptar decisiones lo suficientemente precisas y flexibles. Estas decisiones, como lo ha destacado la jurisprudencia constitucional, son propias del ámbito de la potestad reglamentaria.[18]

Así, en caso que se hubiera preferido la vigencia inmediata y homogénea en todos los distritos judiciales, esta opción habría tenido como consecuencia una aplicación inadecuada del sistema de oralidad, pues no todos los distritos están en las mismas condiciones de adaptación. Esta circunstancia, sin duda, hubiera impactado desfavorablemente el acceso a la administración de justicia y, con ello, afectado los derechos fundamentales de los ciudadanos. Ante este previsible escenario, el legislador privilegió un mecanismo de aplicación gradual, que no tiene reproche desde el punto de vista constitucional.

24.3. Finalmente, no puede perderse de vista que el instrumento jurídico utilizado para la aplicación de la gradualidad del sistema de oralidad procesal es compatible con el principio de legalidad y publicidad. En efecto, el Consejo Superior de la Judicatura ha adoptado sucesivos actos administrativos de carácter general, en los cuales se ha precisado la fecha de entrada en vigor del sistema mencionado en cada distrito judicial. De este modo, tanto los usuarios del sistema de justicia como los servidores judiciales en cada distrito han tenido oportunidad suficiente para conocer cuándo opera el nuevo sistema procesal, con el fin de adoptar las medidas correspondientes. No se trata en modo alguno de una modificación arbitraria o caprichosa, sino que ha estado sometida a las condiciones y principios propios de la actuación administrativa.

25. En conclusión, se tiene que a través de las normas acusadas el legislador ha previsto una fórmula de vigencia gradual del sistema de proceso oral, determinando tanto el plazo para su aplicación, como los criterios que deben ser tenidos en cuenta para el efecto. En ese sentido, no se está ante una deslegalización de la materia sino, en contrario, ante una válida utilización de la facultad reglamentaria reconocida en el artículo 257-3 C.P., en su versión inicial y reasignada en idénticos términos al Consejo de Gobierno Judicial, conforme el inciso segundo del artículo 254 C.P. Por ende, el principio de reserva de ley en cuanto a la expedición de códigos se encuentra salvaguardado pro las normas acusadas, pues ha sido el legislador el que ha definido la materia objeto de regulación y, además, de acuerdo con el parámetro constitucional anterior como con el vigente, el Consejo Superior de la Judicatura, mientras conserva sus funciones, y el Consejo de Gobierno Judicial, tienen facultad reglamentaria sobre el asunto.

En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad de las normas acusadas, por los cargos analizados en esta sentencia.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

DECLARAR exequibles las siguientes disposiciones legales, por los cargos analizados en esta sentencia:

– La expresión "Las modificaciones a los artículos 366, 396, 397, 432, 433, 434 y 439, la derogatoria de los artículos 398, 399, 401, 405 y del Capítulo I "Disposiciones Generales", del Título XXII. Proceso Abreviado, de la Sección I Los procesos Declarativos, del Libro III Los procesos del Código de Procedimiento Civil y la modificación al artículo 38 de la ley 640 de 2001, entrarán en vigencia a partir del 1° de enero de 2011 en forma gradual a medida que se disponga de los recursos físicos necesarios, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, en un plazo máximo de tres años.", prevista en el parágrafo del artículo 44 de la Ley 1395 de 2010 "por la cual se adoptan medidas de descongestión judicial."

– La expresión "Los demás artículos de la presente ley entrarán en vigencia a partir del primero (1º) de enero de dos mil catorce (2014), en forma gradual, en la medida en que se hayan ejecutado los programas de formación de funcionarios y empleados y se disponga de la infraestructura física y tecnológica, del número de despachos judiciales requeridos al día, y de los demás elementos necesarios para el funcionamiento del proceso oral y por audiencias, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, y en un plazo máximo de tres (3) años, al final del cual esta ley entrará en vigencia en todos los distritos judiciales del país.", prevista en el numeral 6º del artículo 627 de la Ley 1564 de 2012 "por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones."

– La expresión "Las modificaciones a los artículos 366, 396, 397, 432, 433, 434 y 439, la derogatoria de los artículos 398, 399, 401, 405 y del Capítulo I Disposiciones Generales, del Título XXII. Proceso Abreviado, de la Sección I Los procesos Declarativos, del Libro III Los procesos del Código de Procedimiento Civil y la modificación al artículo 38 de la Ley 640 de 2001, entrarán en vigencia a partir del 1° de enero de 2011 en forma gradual a medida que se disponga de los recursos físicos necesarios, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, en un plazo que no excederá del 31 de diciembre de 2015", contenida en el artículo 1º de la ley 1716 de 2014 "por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del Sistema de Oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010"

–

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta (E)

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Magistrada (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado (P)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Estas normas fueron modificadas por el Acto Legislativo 2 de 2015.

[2] El proyecto de ley estatutaria 130 de 2015 – Cámara "por medio de la cual se desarrolla parcialmente el Acto Legislativo número 2 de 2015, se reforma la Ley 270 de 1996 y se dictan otras disposiciones" fue presentado por los Ministros de Interior y de Justicia y del Derecho el día 30 de septiembre de 2015. Cfr. Gaceta del Congreso 765 del 1º de octubre de 2015

[3] Corte Constitucional, sentencia C-914/13 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Salvamento parcial de voto de los magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, María Victoria Calle Correa y Mauricio González Cuervo.)

[4] Corte Constitucional, C-306/04. (M.P. Rodrigo Escobar Gil. Salvamento de voto de los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra)

[5] Estas condiciones fueron reiteradas en la sentencia C-745/12 (M.P. Mauricio González Cuervo) del modo siguiente:

"Las facultades extraordinarias deben ser, materialmente, precisas. Así, además de la

limitación temporal, el Presidente de la República se ve constreñido a ejercer las facultades reducidas materialmente a los asuntos para las cuales ha sido habilitado. La jurisprudencia ha señalado los siguientes requisitos de precisión: “1) indicar la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Ejecutivo; 2) señalar la finalidad a la cual debe apuntar el Presidente de la República al ejercer las facultades; y 3) enunciar los criterios que han de orientar las decisiones del Ejecutivo respeto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación”. 1. Con respecto al señalamiento de la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Ejecutivo, la jurisprudencia ha reiterado que “el concepto “precisión” se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere”. En este sentido, la Corte ha considerado que una habilitación amplia y general no es necesariamente contraria a la Carta, siempre que no sea vaga e indeterminada, ya que la precisión de la ley habilitante es “parámetro para el control de constitucionalidad sobre la ley de facultades así como sobre los decretos legislativos de desarrollo”. Así, se debe individualizar y determinar claramente el alcance de las facultades otorgadas, excluyendo interpretaciones que admitan la delegación legislativa sobre asuntos que no se encuentren en el ámbito de la habilitación o que no guarden relación directa con dichas materias. 2. La finalidad a la cual debe apuntar el Presidente de la República al emplear las facultades extraordinarias, liga su ejercicio a la voluntad del Congreso, de modo que exista coherencia “entre, los motivos que llevaron al legislador a concederlas, y el contenido mismo de la ley de facultades”. El objetivo de la delegación es “habilitar al Ejecutivo para que en áreas técnicas o complejas, donde tiene especial experticia, sea éste el que legisle siguiendo los parámetros trazados por el Congreso”. La doctrina constitucional ha establecido que al Congreso le corresponde establecer en forma clara, cierta, específica y determinable el campo normativo sobre el cual debe actuar al Presidente de la República y, de otro lado, el Ejecutivo debe ejercer la competencia legislativa transitoria sin exceder los límites fijados en la ley habilitante. Para establecer en cada caso si se han excedido dichos límites, la doctrina constitucional ha señalado la necesidad de identificar el “verbo rector de la facultad” en el que se encuentra definido el alcance de la misma. Precisado el objetivo central, se determina la finalidad que debe orientar al legislador extraordinario para definir si se presentó la extralimitación. 3. La enunciación de los criterios que han de orientar las decisiones del Ejecutivo respeto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación, debe estar claramente definida en la ley que confiere las facultades extraordinarias, ya de manera explícita o deducida de la ley habilitante. Sin embargo, la jurisprudencia ha advertido que la exigencia de precisión no puede llegar al punto de hacer que sea el propio Legislador quien defina con detalle el contenido de las materias que debe regular el Ejecutivo con las facultades extraordinarias porque ello limitaría en exceso las competencias del Presidente y restaría sentido a la delegación legislativa. Solo se declarará inconstitucional la disposición que excede las facultades extraordinarias cuando se identifique con precisión el abuso de la competencia extraordinaria. En este sentido, la Corte ha considerado que: “el Congreso puede, en consecuencia, conceder facultades para el diseño concreto de unas medidas legislativas pero no puede delegar la definición del norte fundamental de una política pública cuya adopción le ha sido confiada por el Constituyente. El Gobierno puede gozar de la potestad de elegir los medios para desarrollar las finalidades de la habilitación, mas no puede sustituir completamente al Congreso en la delimitación de los aspectos básicos de una

política pública que por voluntad del Constituyente corresponde al legislador""

[6] Cfr. Sentencia C-340 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño. En esta providencia, la Corte estudió una demanda dirigida contra el artículo 24 de la Ley 435 de 1998, que en su parágrafo permitía que "el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, reglamentara el procedimiento disciplinario" de estos profesionales. La norma se demandó porque se consideró que un Código de Procedimiento Disciplinario de esta naturaleza, debería tener fuerza de ley. Dijo la sentencia que se cita, que la "determinación de responsabilidades por presuntas violaciones de las normas sobre el ejercicio legal y ético de la profesión, no reúne la connotación técnica de código en los términos establecidos en los anteriores apartes, en cuanto no convoca materialmente la pretensión de regulación integral y sistemática de un área específica del derecho, como tampoco la manifestación expresa del legislador de erigir dicho cuerpo jurídico en código". Nótese que una situación parecida se estudió en la sentencia C-012 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra, pero en esa oportunidad la Corte declaró inexequible la norma. A título de ejemplo, en la sentencia C-511 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil, el Decreto 1760 de 2003, por el cual se escindió ECOPETROL, fue acusado de derogar inconstitucionalmente disposiciones pertenecientes al Código de Petróleos. En dicha providencia la Corte, consideró que el régimen de petróleos no es un código, porque no se trata de "un cuerpo normativo que trate de una materia determinada en una forma completa, integral y sistemática". Tampoco el legislador manifestó que se trate de un cuerpo legal que deba ser elevado a la categoría de código, porque según la ley habilitante, se trata de normas tanto legales como reglamentarias. Por consiguiente, se declaró exequible la disposición. Ver entre otras, además, las sentencias C-362 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-340 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño y C- 577 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto.

[7] En la sentencia C-362 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, (Salvamento de voto de los doctores Carlos Gaviria Díaz; Hernando Herrera Vergara. Vladimiro Naranjo Mesa; Julio Cesar Ortiz Gutiérrez), se revisó la constitucionalidad del artículo 140 del Decreto Ley 2150 de 1995, – que suprimió el certificado de movilización de transporte-; norma acusada de modificar indebidamente el Código Nacional de Transporte. En esta sentencia, se consideró que se estaba frente a un código, si se cumplían las siguientes características: a) Que el cuerpo normativo trate una materia determinada en una forma completa, integral y sistemática. b) Que exista una manifestación de voluntad por parte del Poder Legislativo para que un cuerpo legal sea elevado a la categoría de código ya que es el Legislativo quien puede determinar qué campos legales se reserva, elevándolos a la categoría de códigos o descodificar una materia. En ese orden de ideas, se declaró exequible el artículo acusado, entre otras razones, porque se advirtió que el Código Nacional de Tránsito Terrestre no era en sí mismo un código, ya que, en materia de transporte, las Asambleas Departamentales gozan también de una competencia residual (C.P. art. 300-2), por lo que no podía hablarse de una regulación integral de la materia. En segundo lugar, se consideró que ese código fue expedido por el gobierno, en su forma original, mediante el Decreto 1344 de 1970, conforme a las facultades que le fueron conferidas por el Congreso mediante la Ley 8ª de 1969, para "reglamentar lo relativo a la Policía Vial y de Circulación y expedir el reglamento unificado de tránsito", por lo que no fue decisión del Legislador que lo que se profiriera fuera un código. Los salvamentos se separaron de la decisión mayoritaria, por considerar que sí era deseo del legislador considerar el Código Nacional de Tránsito Terrestre como un

verdadero código, ya que en las leyes 33 de 1986 y 53 de 1989 el legislador le había dado a ese Decreto tal categoría. Ver también sobre este aspecto, las sentencia C-692 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-186 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas; C-340 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-577 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto.

[8] Corte Constitucional, sentencia C-259 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño. Aclaración de voto del magistrado Jaime Araujo Rentería)

[9] Corte Constitucional, sentencia C- 077 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell)

[10] M.P. Carlos Gaviria Díaz. Salvamento de voto de los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz y Antonio Barrera Carbonell.

[12] La misma regla de decisión fue utilizada en la sentencia C-368/00 (M.P. Carlos Gaviria Díaz. Salvamento parcial de voto del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz), que analizó entre otras normas el artículo 608 de la Ley 522/99 sobre Código Penal Militar. Esta regla disponía que el Código entraría en vigencia un año después de su expedición y siempre cuando se hubiera expedido la respectiva ley estatutaria sobre la administración de la justicia penal militar. La Corte consideró que dicha regla de vigencia diferida era una de las modalidades válidas de definición de la vigencia de la ley y, en consecuencia, hacía parte del amplio margen de configuración legislativa sobre la materia. Sin embargo, el apartado relativo a la exigencia de una ley estatutaria sobre administración de justicia penal militar era inexequible, en tanto la ley no podía válidamente crear nuevas categorías de estas leyes, diferentes a las previstas en la Constitución. Al respecto, la sentencia en comento señaló:

"En cuanto hace a este artículo, la Corte encuentra que es exequible la primera parte del mismo que dice: "Vigencia. Salvo lo dispuesto en el artículo anterior, la presente ley regirá un (1) año después de su expedición…"; y esto, por cuanto definir cuándo empieza a regir una ley, es en principio una atribución del legislador, que bien puede no establecer una fecha cierta y dejar el asunto a lo ya dispuesto de manera general, o determinar una fecha distinta a la de la expedición, como lo hizo en esa parte inicial.|| Pero es diferente el juicio que merece a esta Corporación el resto de ese texto: "…siempre y cuando se halle en vigencia la respectiva ley estatutaria que define la estructura de la Administración de la Justicia Penal Militar". Esta parte del artículo 608 de la Ley 522 de 1999, será declarada inexequible, pues en el ordenamiento constitucional colombiano no hay más leyes estatutarias que las taxativamente enunciadas en el artículo 152 de la Carta Política; de esta norma se desprende que hay una ley estatutaria de la administración de justicia -Ley 270 de 1996-, pero en el texto que se examina se hace alusión a otra específica ley estatutaria, la que "definiría la estructura de la Administración de la Justicia Penal Militar", que no está contemplada en el aludido artículo Superior; en consecuencia, resulta contrario a la Constitución que se condicione la entrada en vigencia de la Ley 522 de 1999, a la de una ley estatutaria que no se puede expedir sin violar el artículo 152 Superior. Lo anterior no obsta para que la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia sea adicionada, incluso en materia penal militar."

[13] M.P. Nilson Pinilla Pinilla. Salvamento parcial del voto del magistrado Jaime Araujo Rentería.

[14] M.P. Mauricio González Cuervo.

[15] M.P. Fabio Morón Díaz.

[16] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[17] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[18] “Delimitadas las tareas de ejecutar, cuando la ley no necesita de regulación ulterior y la de reglamentar, en el caso contrario, ha de resaltarse el énfasis marcado por la jurisprudencia constitucional en el sentido en que, en este último evento, la competencia reglamentaria se dirige a la producción de actos administrativos por medio de los cuales lo que se busca es convertir en realidad el enunciado abstracto de la ley para encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real. Así, la potestad reglamentaria se conecta, con la expedición de normas de carácter general – sean ellas decretos, resoluciones o circulares – imprescindibles para la cumplida ejecución de la ley.” Corte Constitucional, sentencia C-1005/08.