



Sentencia 285 de 2016 Corte Constitucional

REPÚBLICA DE COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-285/16

REFORMA DE EQUILIBRIO DE PODERES Y REAJUSTE INSTITUCIONAL-Sustitución parcial de los principios de separación de poderes, autonomía e independencia judicial que encuentran expresión en el modelo de autogobierno judicial previsto por el Constituyente de 1991

La Corte concluyó que aunque el Congreso tenía amplias potestades para variar el modelo de gestión del Poder Judicial, e incluso para suprimir los órganos creados en la Constitución de 1991 para gobernar y administrar esta Rama del poder público, el nuevo esquema introducido en el Acto Legislativo desbordó el poder de reforma constitucional con el que cuenta el Congreso, porque suprimió el principio de autogobierno judicial, como manifestación del principio de separación de poderes y del principio de independencia judicial.

ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA DE EQUILIBRIO DE PODERES Y REAJUSTE INSTITUCIONAL-Supresión de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, sustituye parcialmente la Constitución Política de 1991

REFORMA DE EQUILIBRIO DE PODERES Y REAJUSTE INSTITUCIONAL-Naturaleza, contenido y alcance

REFORMA DE EQUILIBRIO DE PODERES Y REAJUSTE INSTITUCIONAL-Parámetros de control

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTO LEGISLATIVO-Alcance de la competencia de la Corte Constitucional

ACTOS REFORMATORIOS DE LA CONSTITUCIÓN-Competencia de la Corte Constitucional para evaluar la constitucionalidad a la luz de criterios competenciales

La Corte estimó que era competente para pronunciarse sobre las acusaciones en contra del Acto legislativo por el presunto desbordamiento en el ejercicio del poder de reforma por parte del Congreso, en la medida en que la atribución para controlar la constitucionalidad de los actos reformatorios de la Constitución por vicios de trámite y procedimiento, prevista en el artículo 241.1 de la Carta Política, comprende la facultad para evaluar los vicios competenciales derivados de la supresión de los principios transversales y estructurales del ordenamiento superior.

DETERMINACIÓN DE LA COMPETENCIA COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia constitucional

JUICIO DE SUSTITUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN-Jurisprudencia constitucional

JUICIO DE SUSTITUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN-Elementos del ámbito de control/JUICIO DE SUSTITUCIÓN-Objeto/JUICIO DE SUSTITUCIÓN-Naturaleza y estructura

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTO LEGISLATIVO-Naturaleza y estructura del escrutinio judicial por exceso en el ejercicio de

las facultades de reforma por parte del constituyente secundario

AUTOGOBIERNO JUDICIAL-Eje definitorio de la Constitución Política/AUTOGOBIERNO JUDICIAL-Definición/AUTOGOBIERNO JUDICIAL-Componente esencial del ordenamiento jurídico

PRINCIPIO DE AUTOGOBIERNO JUDICIAL-Elementos

En la Constitución de 1991, el principio de autogobierno judicial comprende tres elementos: (i) Por un lado, la existencia de una institucionalidad encargada del gobierno y administración del poder judicial; (ii) por otro lado, se requiere que dichas instancias sean endógenas al poder judicial, es decir, que se inserten a la estructura de dicho poder; (ii) y finalmente, estas instancias deben tener la capacidad para dirigir y gestionar la Rama Judicial considerada como órgano y como función de administración de justicia.

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Fundamento, contenido y status/PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES-Jurisprudencia constitucional/PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Constituye un principio transversal del texto constitucional, no susceptible de ser suprimido o sustituido por el Congreso mediante un acto legislativo/PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES-Características/PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA Y AUTONOMIA JUDICIAL-Características/AUTOGOBIERNO JUDICIAL-Expresión de autonomía judicial y garantía de la independencia de los operadores de justicia/AUTOGOBIERNO Y PRINCIPIOS DE SEPARACION DE PODERES, INDEPENDENCIA Y AUTONOMIA-Relación de conexidad

PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL-Manifestación del principio de separación de poderes y presupuesto de la función jurisdiccional y del derecho al debido proceso/PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL-Concreta el principio de separación de poderes en el contexto de la administración de justicia, y por esta vía materializa y hace posible la limitación al poder, la realización de los derechos y la eficacia en la actuación estatal/PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL-Principio esencial del sistema jurídico

INDEPENDENCIA JUDICIAL-Instrumentos internacionales

AUTONOMIA E INDEPENDENCIA JUDICIAL-Expresión de la separación de poderes

AUTONOMIA DE LA RAMA JUDICIAL-Alcance

PRINCIPIO DE AUTOGOBIERNO JUDICIAL-Contenido y alcance

AUTOGOBIERNO JUDICIAL-Fundamento constitucional

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

ACTIVIDAD JURISDICCIONAL Y GESTION DE LA RAMA JUDICIAL-Diferenciación

SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Aunque es organismo endógeno a la Rama Judicial, sus miembros son independientes y no tienen ningún vínculo funcional o jerárquico con los operadores de justicia

AUTOGOBIERNO-Elemento estructural del ordenamiento superior, no susceptible de ser eliminado por el Congreso mediante Acto Legislativo

REFORMA DE EQUILIBRIO DE PODERES Y REAJUSTE INSTITUCIONAL-Esquema de gobierno y administración de la Rama Judicial no satisface los presupuestos mínimos de autogobierno

SISTEMA DE AUTOGOBIERNO-Ingredientes para mantener el carácter endógeno

Para mantener el carácter endógeno del sistema de autogobierno, dada la referida separación orgánica, se plantearon, de manera expresa en la Constitución, tres ingredientes: (i) la conformación del órgano de autogobierno por magistrados, (ii) elegidos por los órganos que conforman la cúpula de la jurisdicción y (iii) que tienen como requisito ser abogados y haber ejercido con buen crédito la profesión. Tales ingredientes no constituyen la única manera de asegurar el carácter endógeno del órgano de autogobierno, pero si hacen evidente que, en la concepción del constituyente, esa calidad es condición ineludible de la idea de autonomía judicial.

COMPETENCIAS JURISDICCIONALES-Separación funcional de las competencias administrativas y de gobierno/CONSEJO DE GOBIERNO JUDICIAL-Confusión entre funciones jurisdiccionales y administrativas/REFORMA DE EQUILIBRIO DE PODERES Y REAJUSTE INSTITUCIONAL-Consecuencias por funciones jurisdiccionales y de gobierno en unos mismos funcionarios

CONSEJO DE GOBIERNO JUDICIAL-Sistema de atribuciones no guarda correspondencia con el perfil de los miembros que lo integran

COMISION INTERINSTITUCIONAL DE LA RAMA JUDICIAL-Función meramente consultiva y no de gobernanza judicial

CONSEJO DE GOBIERNO JUDICIAL Y GERENCIA DE LA RAMA JUDICIAL EN ACTO LEGISLATIVO-Relaciones establecidas impiden la conformación de una autentica estructura articulada y cohesionada, capaz de conducir el poder judicial

ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA DE EQUILIBRIO DE PODERES Y REAJUSTE INSTITUCIONAL-Desarticulación del sistema de gobierno de la Rama Judicial

ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA DE EQUILIBRIO DE PODERES Y REAJUSTE INSTITUCIONAL-Esquema de gobierno se estructuró a partir de principios opuestos a la prohibición de concentración de funciones y al equilibrio de poderes

El nuevo esquema de gobierno se estructuró partir de principios opuestos a la prohibición de concentración de funciones y al equilibrio de poderes, en tres sentidos: (i) generando una concentración indebida de poderes y funciones en los presidentes del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, que tienen bajo el actual esquema amplia gama de atribuciones de orden jurisdiccional, legislativo, electoral, y de gobierno judicial, y quienes por tanto, tienen un poder determinante en la configuración y en el funcionamiento, no solo de la Rama Judicial, sino del Estado en general; (ii) provocando un desequilibrio de poderes al interior del Consejo de Gobierno Judicial, en la medida en que mientras los presidentes de las altas cortes, el representante de los jueces y magistrados de tribunal y el representante de los empleados judiciales cumplen sus funciones de manera ocasional y tienen facultades reducidas en la gobernanza judicial, el Gerente y los tres expertos mantienen en el control del organismo; (iii) finalmente, provocando un desequilibrio entre el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, ya que aun cuando formalmente este último se encuentra subordinado al primero, la forma en que se fue configurado el sistema invirtió la relación, ya que el Gerente tiene un periodo fijo de 4 años independientemente de su gestión, participa directamente en el Consejo de Gobierno como miembro del organismo, y debe proveer a este último el apoyo logístico y administrativo del que este carece. Configurado el sistema a partir de una directriz contraria al equilibrio de poderes, tanto los órganos de gobierno y administración como los miembros que la integran carecen de las condiciones para ejercer con solvencia la dirección del poder judicial y de la administración de justicia, y se genera una institucionalidad desestructurada y fragmentada, y por esto mismo, incapaz de realizar y materializar su objetivo misional.

ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA DE EQUILIBRIO DE PODERES Y REAJUSTE INSTITUCIONAL-Esquema de gobierno y administración se edifica

sobre principios opuestos a los de neutralidad e imparcialidad en la gestión de la Rama Judicial

El nuevo esquema de gobierno y administración se edifica sobre principios opuestos a los de neutralidad e imparcialidad en la gestión de la Rama Judicial, en la medida en que el órgano de gobierno se encuentra integrado por los mismos destinatarios de dicha actividad, y porque se introducen dinámicas gremialistas en las que los presidentes de las altas cortes y los representantes de los jueces y magistrados de tribunal y de los empleados judiciales, actúan y deciden en función de los intereses y necesidades del sector al que pertenecen y representan. Lo propio puede afirmarse de la Gerencia de la Rama Judicial, ya que el Gerente hace parte del Consejo de Gobierno Judicial, y por ende, participa en el órgano que fija las directrices que él mismo debe ejecutar, y que contra su gestión.

ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA DE EQUILIBRIO DE PODERES Y REAJUSTE INSTITUCIONAL-Sustrajo a los órganos de Gobierno y administración de la Rama Judicial de las herramientas para conducir el poder judicial

El Acto Legislativo 02 de 2015 sustrajo a los órganos de gobierno y administración de la Rama Judicial de las herramientas para poder conducir el poder judicial: (i) primero, aunque la administración de justicia funciona de manera permanente, el Consejo de Gobierno funciona de manera intermitente y ocasional; (ii) segundo, este mismo órgano carece de todo soporte operativo, logístico y administrativo, ya que todas las dependencias de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura entraron a formar parte de la Gerencia; (iii) tercero, el perfil de los miembros que integran el Consejo de Gobierno es inconsistente con las funciones que les fueron asignadas, tal como ocurre con los jueces y magistrados del Consejo a los que se les atribuyeron competencias que requieren conocimientos, habilidades y destrezas de orden técnico, o con los expertos de dedicación exclusiva del Consejo, que participan en labores propias de operadores de justicia; (iv) aunque la administración de justicia tiene presencia en todo el país, el Consejo de Gobierno no tiene presencia en las distintas entidades territoriales, pues los consejos seccionales se integraron a la Gerencia de la Rama Judicial. De este modo, se creó una institucionalidad incapaz de gestionar el sistema de justicia.

Referencia: Expediente D-10990

Demandada de inconstitucionalidad contra los artículos 15, 16, 17, 18, 19 y 26 (parcial) del Acto Legislativo 2 de 2015, “por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D. C., 1 de junio de dos mil diecisésis (2016)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, profiere la presente sentencia con fundamento en los siguientes

I.ANTECEDENTES

1.La demanda de inconstitucionalidad

1.1.Normas demandadas

En ejercicio de la acción pública de constitucionalidad, el ciudadano Carlos Santiago Pérez Pinto presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15 (parcial), 16, 17, 18, 19 y 26 (parcial) del Acto Legislativo 02 de 2015, cuyo texto se transcribe y subraya a continuación:

“ACTO LEGISLATIVO 2 DE 2015

(Julio 1º)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

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 adelantan en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador; expedir el reglamento del sistema de carrera judicial y de la Comisión de Carrera Judicial, cuya función será la vigilancia y control de la carrera; aprobar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial que deberá ser remitido al Gobierno; aprobar el mapa judicial; definir la estructura orgánica de la Gerencia de la Rama Judicial; supervisar a esta entidad, y rendir cuentas por su desempeño ante el Congreso de la República.

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

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 17. Derógese el artículo 256 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 18. TRANSITORIO. El Gobierno Nacional deberá presentar antes de 10 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:

I. 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.

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

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

Estará conformada por siete Magistrados, cuatro de los cuales serán elegidos por el Congreso en Pleno de ternas enviadas por el Consejo de Gobierno Judicial previa convocatoria pública reglada adelantada por la Gerencia de la Rama Judicial, y tres de los cuales serán elegidos por el

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

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

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

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

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

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

(...)

ARTÍCULO 26. CONCORDANCIAS, VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. Sustitúyase la expresión “Consejo Superior de la Judicatura” por la de “Comisión Nacional de Disciplina Judicial” en el artículo 116 de la Constitución Política.

Sustitúyase la expresión “Consejo Superior de la Judicatura” por la de “Consejo de Gobierno Judicial” en el artículo 156 de la Constitución Política.

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

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

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

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

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

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

1.2.Cargos

1.2.1.Según el demandante, el nuevo modelo de gobierno y administración de la Rama Judicial previsto en el Acto Legislativo 02 de 2015 suprimió los principios esenciales del texto constitucional que orientaron la definición de la estructura del Estado en general, y la del Poder Judicial en especial: la independencia y la autonomía judicial.

1.2.2.A juicio del actor, estos dos principios son elementos definitorios del ordenamiento superior que no podían ser sustituidos o eliminados por el Congreso mediante un Acto Legislativo, ya que constituyeron el fundamento de la organización del Estado, de las relaciones entre los poderes públicos y de la configuración especial de la Rama Judicial.

Según el peticionario, la revisión del proceso constituyente revela que los principios de autonomía y de independencia judicial irradiaron todo el modelo de Estado previsto en la Constitución de 1991, modelo que por lo demás, estaría orientada a materializar los principios y derechos constitucionales.

Es así como en el marco del proceso constituyente, el entonces Presidente de la República César Gaviria y los asambleístas Álvaro Gómez Hurtado y Jaime Fajardo Landaeta habrían insistido en la necesidad de dotar al Poder Judicial de estas dos garantías, y de crear unos órganos capaces de gobernarlo y conducirlo autónomamente, sin interferencias de otros actores externos a la misma Rama. Así, el entonces Presidente

de la República sostuvo que “para revitalizar el poder judicial, la propuesta de reforma planea la creación de organismos autónomos de dirección, administración y manejo de su presupuesto, y abre las posibilidades para que se ejerza la potestad reglamentaria en materias relacionadas con su propia organización administrativa”. Por su parte, el asambleísta Jaime Fajardo Landaeta afirmó que la creación del Consejo Superior de la Judicatura respondía la necesidad de existiese un órgano dentro de la propia Rama Judicial asumiera las funciones atinentes a la conducción de este órgano, que antes se encontraban dispersas en distintas instancias gubernamentales: “*El Consejo Superior de la Judicatura ha sido concebido como una unidad jurídico-administrativa que englobe aquellas funciones, hoy dispersas, en las cuales se afiance la eficacia de la administración de justicia (...) se trata de una auténtica creación de derecho público, con autonomía constitucionalmente consagrada, para que englobe también la capacidad jurisdiccional inherente a su condición de ser un tribunal disciplinario (...) La unidad que se busca pretende convertir al Consejo en la institución responsable del funcionamiento integral de la administración de justicia. Por eso reúne, contrariando la dispersión que siempre ha existido, funciones tan disímiles como las de servir de instancia en asuntos disciplinarios relacionados con jueces y abogados, la de actualizar y vigilar la operación de la carrera administrativa, la de utilizarla para el suministro de candidatos a las posiciones judiciales, la de arreglar conflictos jurisdiccionales y la de preparar y ejecutar el presupuesto de toda la Rama*”. De este modo, entonces, los principios de independencia y de autonomía judicial habrían inspirado al constituyente para definir la estructura y el funcionamiento del Estado y de los poderes públicos.

Asimismo, la fundamentalidad de la independencia y de autonomía judicial se derivaría, a juicio del demandante, del propio texto constitucional, en la medida en que ambas directrices irradiaron todo el ordenamiento superior.

Es así como el demandante reseña las disposiciones constitucionales que serían la expresión o materialización de los referidos principios. Como el artículo el artículo 113 superior, que establece el principio de separación de poderes, y los preceptos que crearon el Consejo Superior de la Judicatura, órgano de la propia Rama Judicial encargado de su conducción, para finalmente concluir que a todo el diseño institucional del Estado subyacen los referidos principios de independencia y autonomía judicial.

1.2.3.Pese a lo anterior, el nuevo modelo de gobierno y administración del Poder Judicial previsto en el Acto Legislativo 02 de 2015 habría trastocado definitivamente estos dos elementos estructurales de la Constitución.

En primer lugar, el nuevo diseño institucional favoreció un clima de dependencia de la Rama Judicial frente a las dos ramas del poder público y al interior de la propia rama judicial, así: (i) de una parte, los miembros del Consejo de Gobierno Judicial ya no son de dedicación exclusiva, porque cumplen fundamentalmente funciones judiciales; es el caso de los presidentes del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, que tienen ante rol un rol judicial, además del rol propio de la presidencia de la respectiva corporación; lo propio ocurre con el representante de los jueces y de los magistrados de tribunales, que desarrollan actividades jurisdiccionales en su calidad de juez o de magistrado, y con el representante de los empleados judiciales, que se dedica a otras labores ajenas a la dirección de la Rama Judicial: “*los miembros del Consejo ya no son funcionarios de dedicación permanente sino accidental, como accidental y temporal es la dignidad de ser presidente de una Alta Corte, a tal punto que en algunos casos, las respectivas Corporaciones Judiciales tardan incluso años en elección de quien los va a representar, sino que se despojan de su condición de jueces para cumplir la función administrativa, por lo cual no se cumple el presupuesto de dedicación exclusiva en la función administrativa*; (ii) también se avala expresamente la facultad del Ejecutivo para intervenir en la gestión de la Rama Judicial, pues los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos pueden participar en las reuniones del Consejo de Gobierno Judicial; este tipo de mediación interfiere directamente con el funcionamiento autónomo del Poder Judicial, pues significa que las instancias gubernamentales pueden interferir en la conducción de un poder que debería funcionar separada y autónomamente de los demás; (iii) tampoco se da continuidad a la gestión de la rama judicial, como quiera que el Consejo de Gobierno Judicial se encuentra integrado por los presidentes de las altas corporaciones judiciales, y estos ejercen la dignidad por un solo año; (iv) finalmente, el gerente de la Rama Judicial cumple dos roles incompatibles entre sí, como es la participación en el Consejo de Gobierno Judicial, que define las políticas en la gestión del Poder Judicial, y la ejecución de tales directrices; este doble rol afecta la conducción de la administración de justicia, pues “*el control que debería radicarse en el órgano colegiado, queda radicado en el mismo órgano controlado*”.

Pero, además, el nuevo modelo de gestión de la Rama Judicial corresponde en su integridad al sistema pre-constituyente previsto en el Decreto 052 de 1987, que justamente fue eliminado de manera consciente y deliberada en la Constitución de 1991, para dotar a la Rama Judicial de la autonomía interna y externa de la que carecía hasta entonces. Dentro de este viejo esquema, el órgano encargado de la gestión de la Rama Judicial, el denominado Consejo Superior de la Administración de Justicia, estaba integrado por delegados de la Corte Suprema, del Consejo de Estado y del Tribunal Disciplinario, así como por un representante de los funcionarios de la Rama Jurisdiccional y de los empleados judiciales. En este orden de ideas, si el esquema institucional plasmado en la Constitución de 1991 respondió al objetivo de dotar de independencia y autonomía a la Rama Judicial, por oposición al existente con anterioridad, y si el Acto Legislativo 02 de 2015 retornó a este último esquema, la forzosa conclusión es que el constituyente secundario no solo suprimió un organismo constitucional, sino también que, al hacerlo, lo hizo en perjuicio de los principios de autonomía y de independencia que inspiraron al Constituyente de 1991: “*El Consejo Superior de la Judicatura nació con la Constitución Política de 1991 y fue creado para darle independencia a la Rama Judicial, la cual se pierde para retornar al modelo preconstitucional de 1886¹*”.

1.2.4.A partir de las consideraciones anteriores, el accionante concluye que (SIC) el los preceptos demandados del Acto Legislativo 02 de 2015

adolecen de un vicio competencial, en la medida en que el Congreso se excedió en el ejercicio del poder de reforma, al sustituir principios esenciales de la Carta Política que no eran susceptibles de ser eliminados mediante por el constituyente en un acto legislativo, como son los principios de independencia y de autonomía judicial.

1.3.Solicitud

De acuerdo con las consideraciones anteriores, el accionante presenta dos solicitudes: (i) por un lado, debido a la necesidad imperiosa de preservar la intangibilidad de la Carta Política, que habría sido puesta en peligro por el Congreso de la República al expedir el acto legislativo demandado, y debido a que como consecuencia de ello se provoca un grave perjuicio al erario público y a los servidores de la Rama Judicial, se solicita a la Corte decretar la suspensión del Acto Legislativo impugnado; (ii) y por otro lado, se solicita la declaratoria de inexequibilidad simple de los artículos 15, 16, 17, 18 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015.

2.Trámite procesal

Mediante Auto del día 2 de octubre de 2015, el magistrado sustanciador rechazó por improcedente la solicitud de medida provisional, y admitió la demanda. En consecuencia con ello, en el auto se dispuso:

-Correr traslado de la demanda al Procurador General de la Nación, para la presentación del correspondiente concepto.

-Fijar en lista las disposiciones atacadas, para que su impugnación o defensa por cualquier ciudadano.

-Comunicar de la iniciación del proceso a la Presidencia de la República, a la Presidencia del Congreso, al Consejo Superior de la Judicatura, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Estado y a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, para su pronunciamiento sobre las pretensiones de la demanda.

-Invitar a las siguientes instituciones, para que se pronuncien sobre las pretensiones de la demanda o sobre aspectos particulares de la misma: (i) las facultades de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, Externado de Colombia, de los Andes, Sabana, Nacional de Colombia, Libre y de Antioquia; (ii) La Corporación Excelencia en la Justicia, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, la Comisión Colombiana de Juristas, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal Constitucional y el Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia); (iii) la Asociación Nacional de Trabajadores del Sistema Judicial Colombiano y Afines (Asonal Judicial); (iv) el Colegio Nacional de Defensores Públicos, la Corporación de Jueces y Magistrados de Colombia y la Corporación Nacional de Abogados (CONALBOS); (iv) la Red de Veedurías de Colombia.

-Rechazar por improcedente la solicitud de medida provisional.

3.Intervenciones

3.1. Intervenciones que solicitan un fallo inhibitorio (Presidencia de la República², Ministerio de Justicia³, Ministerio del Interior⁴, Fiscalía General de la Nación⁵ y Gerardo Antonio Duque Gómez⁶)

Los referidos intervenientes identificaron tres tipos de deficiencias en el escrito de acusación que, a su juicio, tornarían inviable el juicio de validez, tal como se explica a continuación.

3.1.1. La primera falencia consistiría en que la demanda se estructura en función de un presunto vicio que, sin embargo, se encuentra respaldo expresamente en el propio texto constitucional. En efecto, los cargos del escrito de acusación se sustentan en una supuesta falta de competencia del Congreso para modificar la Carta Política, pero el mismo ordenamiento constitucional habilita a este órgano para reformarla, según se establece en el artículo 374 de la Carta Política. Y como la propia Constitución permite expresa e inequívocamente su reforma por la vía que hoy se cuestiona en el proceso, no tendría sentido un pronunciamiento frente a este señalamiento.

3.1.2. En segundo lugar, el accionante habría fallado al identificar los componentes básicos del juicio de sustitución con fundamento en los cuales se justifica la pretendida declaratoria de inexequibilidad.

3.1.2.1. De una parte, con respecto al pilar esencial de la Carta Política que habría sido sustituido en el Acto Legislativo demandado, se encuentran los siguientes problemas:

(i)En la demanda se sostendría indistintamente, y de manera ambigua y equívoca, que el pilar fundamental objeto de la suplantación corresponde a la organización del Estado, al Consejo Superior de la Judicatura, y a la autonomía e independencia de la Rama Judicial, sin que en el escrito de acusación se suministren elementos de juicio para establecer con respecto a cuál de todos ellos debe adelantarse el juicio de sustitución⁸.

(ii)Pero no solo no se habría precisado el eje fundamental de la Carta Política que fue suprimido en la reforma constitucional, sino que además, ninguno de los muchos que se señalan en la demanda podría servir como estándar analítico o como parámetro de validez del acto legislativo.

Así por ejemplo, aunque el accionante reitera en distintas ocasiones que el pilar fundamental que fue sustituido es la estructura del Estado, la reforma constitucional no podría ser valorada a la luz de este criterio, ya que el diseño institucional específico plasmado en la Carta Política no constituye un elemento esencial e inamovible, porque sólo tiene este carácter la necesidad de que exista una estructura orgánica que permita la realización de los fines estatales. Así las cosas, como en la reforma constitucional cuestionada no eliminaron ni suprimió la estructura estatal como tal, y únicamente se alteró una pieza específica de un modelo institucional particular cuya configuración podía ser objeto de alteraciones, y como al suprimirse el Consejo de la Judicatura se crearon nuevas instancias que asumieron su rol institucional, no sería posible adelantar el juicio de sustitución propuesto por el demandante. Tampoco podría considerarse que el principio axial es el Consejo Superior de la Judicatura como tal, porque se trata tan solo de un órgano instrumental a los fines esenciales del Estado, fines que además pueden materializarse a través de múltiples fórmulas y esquemas institucionales, y no solo a través del modelo plasmado en el texto constitucional original¹⁰.

(iii)De igual modo, el accionante tampoco habría indicado las razones por las que alguno de los elementos anteriores constituye un eje definitorio del ordenamiento constitucional, y las razones por las que, por consiguiente, al constituyente secundario le estaría vedada la posibilidad de suprimirlo o sustituirlo. Por el contrario, el actor asume sin fórmula de juicio que la organización del Estado, que el Consejo Superior de la Judicatura, que los principios que orientan la configuración del poder estatal, y que la autonomía e independencia del Poder Judicial son elementos esenciales del texto constitucional, y que por tanto, ninguno de estos podría ser alterado por el Congreso mediante un Acto Legislativo¹¹.

3.1.2.2.Pero incluso prescindiendo de la deficiencia anterior, y asumiendo que el pilar fundamental objeto de la sustitución se encuentra individualizado correctamente, en la demanda tampoco se identifican los componentes normativos del Acto Legislativo 02 de 2015 que explican la supresión del referido componente esencial de la Carta Política¹².

Así por ejemplo, el demandante no habría especificado las medidas específicas contenidas en la reforma constitucional que habrían trastocado los principios de independencia y de autonomía judicial¹³. Es así como el actor sostiene que bajo el actual régimen, los miembros del Consejo de Gobierno Judicial no se dedican de manera permanente y exclusiva a la dirección de la Rama Judicial, pero no explica en qué sentido esta circunstancia tiene la potencialidad de hacer nugatorios los referidos principios. Asimismo, el accionante afirma que el acto legislativo prevé la interferencia del Ejecutivo en el funcionamiento de la Rama Judicial; sin embargo, como quiera que la fórmula específica a través de la cual al algunos miembros del gobierno nacional pueden participar en las reuniones del Consejo de Gobierno Judicial debe ser definida por una ley estatutaria, sujeta al control constitucional correspondiente, tampoco es posible derivar de la previsión normativa acusada la sustitución de los pilares fundamentales del ordenamiento constitucional¹⁴.

3.1.3.Finalmente, el accionante habría confundido el juicio de sustitución que opera frente a las reformas constitucionales, con el control material del sistema jurídico, asumiendo erróneamente que cualquier alteración al texto constitucional por vía de un Acto Legislativo configura, por sí misma, una sustitución de la Carta Política. Es así como el ejercicio argumentativo de la demanda está orientado, no a demostrar que el nuevo diseño institucional de la Rama Judicial subvierte un componente esencial de la Constitución que era inamovible, sino a identificar los cambios puntuales en el modelo acogido, como si las alteraciones al régimen constitucional fuesen, por sí mismos, inconstitucionales. En este orden de ideas, como quiera que la demanda parte de este error de base, error que, por lo demás, tornaría inviable no solo esta reforma constitucional sino cualquier otra, no es posible adelantar el análisis propuesto en el escrito de acusación¹⁵.

3.2.Intervenciones que solicitan la declaratoria de exequibilidad (Academia Colombiana de Jurisprudencia¹⁶, Ministerio de Justicia y del Derecho¹⁷, Ministerio del Interior¹⁸, Universidad de la Sabana¹⁹, Fiscalía General de la Nación²⁰, Corporación Excelencia en la Justicia²¹, Gerardo Antonio Duque Gómez²²)

Los intervenientes anteriores estiman que las acusaciones del demandante son infundadas y que, por tanto, los preceptos demandados deben

ser declarados exequibles por los cargos analizados.

La defensa de esta línea se estructura a partir de tres tipos de análisis, referidos a la naturaleza, contenido y alcance del control de las reformas constitucionales, de los principios de independencia y de autonomía judicial como parámetros para valorar el acto legislativo demandado, y del nuevo modelo de gestión de la Rama Judicial establecido en dicho acto, respectivamente, a efectos de demostrar que las acusaciones de la demanda obedecen a una comprensión manifiestamente inadecuada de estos elementos.

A continuación se relacionan y sintetizan los respectivos argumentos.

3.2.1. Consideraciones sobre el control de las reformas constitucionales por vicios asociados a su contenido

Un primer grupo de argumentos se orienta a precisar los criterios para valorar la constitucionalidad de las reformas constitucionales, y a descartar las conclusiones del accionante sobre la base de tales puntualizaciones. Es así como se hacen los siguientes planteamientos:

(i) De un lado, se afirma que el escrutinio judicial de las reformas constitucionales se debe efectuar teniendo como referente de análisis, o bien las denominadas “cláusulas supraconstitucionales de eternidad”, que pueden ser modificadas pero nunca derogadas o suprimidas, o bien las denominadas “cláusulas pétreas”, que no pueden ser objeto de intervención por el constituyente secundario. No obstante, tanto las unas como las otras sólo pueden ser creadas por el constituyente primario, tal como ocurre con las cláusulas de eternidad de la Ley Fundamental de Bonn, relativas a la dignidad humana, a los derechos fundamentales y a la forma de estado federal, cuyo status y cuya inamovilidad fue establecida en el propio texto constitucional, y no posteriormente por la vía judicial mediante una calificación caprichosa del juez constitucional.

En esta oportunidad, sin embargo, se plantea el debate frente a un elemento normativo de la Constitución de 1991 que no constituye ni una cláusula de eternidad ni una cláusula pétreas, en tanto el constituyente primario no le otorgó este status. Por este motivo, el juez constitucional no se encuentra habilitado para conferir de manera unilateral y antidemocrática el carácter de cláusula de eternidad a las normas constitucionales que crearon el Consejo Superior de la Judicatura, por lo que el juicio de sustitución propuesto por el accionante, carece de todo referente normativo²³.

(ii) Asimismo, el escrutinio judicial de las reformas constitucionales tiene unos estándares distintos de los operan cuando se efectúa el control material de la legislación, pues el referente del juicio de sustitución son los elementos estructurales y no contingentes de la Carta Política, y en todo caso se trata de un control de *ultima ratio* y de máximos, para no bloquear los legítimos procesos de renovación constitucional.

En este caso, sin embargo, el Consejo Superior de la Judicatura es únicamente un elemento contingente del ordenamiento constitucional referido a un arreglo institucional específico de la estructura del Estado, y por tanto, con fundamento en éste no es posible valorar la legitimidad de la reforma constitucional²⁴.

(iii) El control de las reformas constitucionales debe ser flexible y debe permitir los ajustes frente a componentes normativos del ordenamiento superior que han demostrado ser inconvenientes. En este entendido, la estructura de la administración de justicia no puede ser considerada como un componente inamovible de la Carta Política, como propone el accionante, sino que tal carácter se predica únicamente de los principios básicos a la luz de los cuales se configuró la Rama Judicial, como el principio de separación de poderes, los cuales no fueron suprimidos dentro del nuevo diseño institucional previsto en el Acto Legislativo 02 de 2015, porque el mismo se orientó a superar las falencias operativas en la gestión y administración de la Rama Judicial, ocasionadas por el esquema institucional previsto en la Carta de 1991²⁵.

3.2.2. Consideraciones sobre los principios de autonomía e independencia judicial

La segunda línea argumentativa de los intervenientes se orienta a precisar el contenido y el alcance de los principios de autonomía e independencia judicial como estándar del control constitucional, a efectos de demostrar que tales principios no fueron anulados en la reforma

atacada.

En este sentido, se hacen las siguientes puntuaciones: (i) el nivel de protección de la autonomía y de la independencia depende del tipo de función ejercida por la Rama Judicial, y de la forma en que ésta se proyecta frente a otros órganos y poderes. En este sentido, cabe distinguir cuatro tipos de independencia: (i) la *independencia externa frente a funciones judiciales*, cuya garantía es absoluta y plena; (ii) la *independencia interna frente a funciones administrativas*, cuya tutela es tan solo relativa, y que además se articula con el principio de colaboración armónica con los otros poderes públicos, (iii) la *independencia interna frente a funciones judiciales*, cuyo amparo también debe ser absoluto; (v) y la *independencia externa frente a funciones administrativas*, cuya protección es tan solo moderada o relativa. En este orden de ideas, la reforma al modelo de gobierno y administración de la Rama Judicial no representa una amenaza para los referidos principios, puesto que el nuevo esquema plasmado en la reforma constitucional no versa sobre el ejercicio de las funciones judiciales de los operadores jurídicos, sino tan solo sobre las de orden administrativo, frente a las cuales la independencia tiene unos estándares y un espectro de protección disminuido²⁶.

Asimismo, se distinguen tres facetas de la independencia judicial: (i) la independencia como *imparcialidad*, es decir, como la desvinculación del juez frente a las partes, en cuyo caso, tiene un alcance absoluto e incondicionado; (ii) la independencia como *autonomía funcional*, es decir, como la libertad del operador jurídico frente a otros jueces de igual o superior jerarquía; esta dimensión de la independencia tiene un alcance relativo, en la medida en que puede ser limitada para hacer viable el control de la interpretación del derecho positivo mediante mecanismos como la apelación, la consulta y la casación, y por la necesidad de garantizar la sujeción de los jueces al precedente vertical y al propio precedente; (iii) finalmente, la independencia como *autonomía orgánica o insularidad política*, que implica la separación de la judicatura frente a las instituciones políticas y frente al público en general; esta modalidad de independencia también es relativa, ya que en virtud del principio de transparencia en la gestión pública, del control democrático de la función judicial, y de los derechos fundamentales de las personas, los actores externos tienen la potestad para intervenir en el ejercicio de la función judicial.

La reforma constitucional, por su parte, no se refiere a las dos primeras formas de independencia judicial, y únicamente tiene repercusión en la tercera; sin embargo, como quiera que el actor no señala las razones por las que las medidas adoptadas por el constituyente secundario podrían anular este principio, y como quiera que tampoco es clara la forma en que el cambio de una institución por otra podría afectar la insularidad orgánica, la solicitud de declaratoria de inexequibilidad no está llamada a prosperar²⁷.

3.2.3. Consideraciones sobre la compatibilidad entre el contenido de la reforma constitucional y los principios de autonomía e independencia de la Rama Judicial.

Finalmente, un tercer núcleo de argumentos apunta a precisar la naturaleza, el alcance y la finalidad de los preceptos demandados, a efectos de demostrar que su contenido es compatible con los principios de autonomía e independencia judicial, tal como se explica a continuación:

(i) De una parte, algunos de los intervinientes precisan la naturaleza de los cambios introducidos en el Acto Legislativo 02 de 2015, y a partir de estas puntuaciones descartan la presunta sustitución planteada por el demandante. En este sentido se señala lo siguiente: (a) se trata de modificaciones puntuales, accesorias y específicas, y en todo caso referidas a cuestiones de orden institucional y orgánico, sobre los entes encargados del gobierno y administración de la Rama Judicial; no se trata, por tanto, de un cambio radical o de un viraje en el modelo de administración de justicia; y tratándose de alteraciones de este tipo, no podría configurarse la supresión de un pilar fundamental de la Constitución que el accionante alega²⁸; (b) en términos generales, la reforma constitucional introdujo cambios de orden nominal y no de orden sustantivo, ya que las medidas se orientan a suprimir un órgano (el Consejo Superior de la Judicatura) y a sustituirlo por otro u otros que asumen el mismo rol institucional y sus mismas funciones (el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial); y en la medida en que se trata de cambios que carecen de trascendencia sustantiva, no podría haberse subvertido ningún pilar fundamental del texto constitucional²⁹

(ii) De otro lado, se señalan los fines que subyacen a la reforma constitucional y a partir de su teleología se defiende la exequibilidad de la preceptiva acusada. En este sentido se argumenta lo siguiente: (a) el nuevo modelo de administración de justicia plasmado en el Acto legislativo 02 de 2015 se estructuró en función de la necesidad de que el gobierno y la administración de la Rama Judicial fuese receptiva a las necesidades y expectativas de los operadores de justicia, ya que bajo el esquema anterior este receptividad no fue posible porque la gestión de la Rama era exógena a la Administración de Justicia misma, pese a que la legislación preveía la existencia de una Comisión Interinstitucional a la que pertenecían los presidentes de las altas cortes, los representantes de los funcionarios y de los empleados, y el Fiscal; este propósito de evitar la autarquía en la administración y gestión de la Rama Judicial explica la nueva composición del Consejo de Gobierno Judicial y el status de sus miembros, Consejo que, en últimas, fusiona en un único cuerpo lo que anteriormente era el Consejo Superior de la Judicatura y la referida Comisión Interinstitucional; y es a partir de esta finalidad que debe ser entendido, interpretado y valorado el nuevo esquema de gestión de la administración de justicia³⁰; (ii) el diseño actual se inspiró en la necesidad de garantizar la eficiencia de la administración del Poder Judicial, a

través de la participación de tres miembros en el Consejo de Gobierno Judicial que tienen formación y experiencia en temas afines a la administración, y que además son de dedicación exclusiva y permanente³¹.

(iii) Finalmente, un tercer grupo de consideraciones apunta descartar los razonamientos del demandante y de los intervenientes que sugieren que la reforma constitucional compromete los principios de autonomía y de imparcialidad de la Rama Judicial.

Para este efecto se argumenta que la reforma constitucional debe ser evaluada en conjunto y que, desde esta perspectiva global, el acto legislativo fortalece la independencia y la autonomía judicial porque contiene un amplio repertorio de medidas encaminadas específicamente a desarrollar estos principios. Dentro de las medidas que fueron adoptadas por el constituyente secundario para este efecto, se señalan las siguientes: (i) se modificó el régimen de investigación y juzgamiento de los magistrados de las altas cortes, eliminándose el ingrediente político que tenía anteriormente, así como la nociva intervención del Congreso en estos procesos; (ii) se otorgó la inmunidad funcional a los magistrados de las altas cortes en relación con sus decisiones judiciales, porque éstas no pueden ser cuestionadas por el Congreso ni por las autoridades encargadas de la investigación y juzgamiento de los delitos y faltas disciplinarias cometidas por aquellos; (iii) se otorgó a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado la facultad para reglamentar las votaciones para la elección de los magistrados; (iv) se diseñaron nuevos mecanismos para evitar la denominada “puerta giratoria”, en la que los magistrados de una corte nominan en ternas o en cargos a personas que intervienen en su propia designación, así como para evitar el paso directo e inmediato de un alto cargo a otro del mismo nivel; (v) se otorgó autonomía a la función disciplinaria, en la medida en que más de la mitad de los miembros de la Comisión Nacional Disciplinaria son elegidos a partir de ternas elaboradas por el Consejo de Gobierno Judicial, y en la medida en que la competencia de este organismo se extendió a todos los empleados de la Rama Judicial³².

3.3. Intervenciones que solicitan la declaratoria de inexequibilidad (miembros de la Mesa Regional Caribe y representantes de los distritos judiciales de Bogotá, Medellín y Villavicencio; Gabriel Pantoja Narváez; Presidencia de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura³³; Presidencia de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca³⁴; Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia³⁵; Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Caldas³⁶).

Los referidos intervenientes solicitan la declaratoria de inexequibilidad de los preceptos demandados. El fundamento de esta solicitud es doble: (i) por un lado, se argumenta que la reforma subvierte principios constitucionales que inspiraron el diseño constitucional de la estructura del Estado y del Poder Judicial y la creación del Consejo Superior de la Judicatura, como el sistema de frenos y contrapesos, la autonomía y la independencia judicial, así como otros principios que eran susceptibles de ser suprimidos por el constituyente secundario, como la separación de funciones administrativas y judiciales dentro de la Rama Judicial, la eficiencia en la gestión de la administración de justicia, y el propio Estado de Derecho; (ii) y por otro lado, se argumenta que en realidad la reforma constitucional no introdujo cambios sustantivos a la estructura o al funcionamiento del Poder Judicial y que, por el contrario, únicamente se apeló de manera artificiosa e ilegítima al mecanismo de la reforma constitucional para materializar objetivos e intereses políticos, como es la destitución de los miembros del Consejo Superior de la Judicatura.

A continuación se desarrollan estos dos argumentos.

3.3.1. Sustitución de los elementos estructurales de la Carta Política

La primera línea argumentativa en defensa de esta postura se orienta a demostrar que los preceptos atacados subvierten componentes esenciales del ordenamiento superior, no susceptibles de ser eliminados por el Congreso de la República a través de un Acto Legislativo, sino únicamente por el constituyente primario.

En términos generales, los intervenientes sostienen que la supresión del Consejo de la Judicatura y la consiguiente creación de los órganos sustitutivos no solo implicó la eliminación de un órgano de creación constitucional, sino también, y fundamentalmente, la supresión de los principios que éste órgano encarnaba y materializaba, particularmente el sistema de frenos y contrapesos y la independencia y la autonomía judicial³⁷.

Es así como el engranaje establecido en la Carta del 1991 dotaba de autonomía y de independencia a la Rama Judicial, a través de componentes como los siguientes: (i) existía una estructura especializada dentro de la propia Rama, encargada de las funciones de gobierno y de administración; esta estructura garantiza el autogobierno en la Rama Judicial, así como la separación entre las funciones judiciales y las funciones administrativas, de modo tal que los operadores jurídicos se encargan únicamente de administrar justicia, y los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y toda su estructura, del manejo de la Rama Judicial; (ii) esta estructura institucional se dedicaba exclusivamente, y en

forma continua, al gobierno y a la administración de la Rama Judicial; (iii) el órgano encargado de esta labor, a saber, el Consejo Superior de la Judicatura, tenía el status de Alta Corte; (iv) este mismo órgano tenía un carácter colegiado, y por tanto, las decisiones debían ser objeto de debate y deliberación previa; (v) por su composición, era trataba de un órgano fortalecido y robustecido, porque no era simplemente un agregado de funcionarios dispersos que respondían a intereses específicos del sector al que representan, sino una unidad; (vi) el Consejo Superior de la Judicatura era independiente y autónomo en la ejecución presupuestal, en cabeza de la Dirección Administrativa de la Administración Judicial; (vii) aunque los magistrados de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura eran elegidos por las Altas Cortes, no actuaban como agentes o delegados de éstas, y por este motivo, las decisiones sobre política judicial se adaptaban con plena autonomía interna; (viii) la presencia del órgano de gestión estaba garantizada en todo el territorio nacional, dado que existía un órgano rector y dependencias territoriales que funcionaban bajo el esquema de la desconcentración, mediante los consejos seccionales³⁸. Todo este engranaje aseguraba la autonomía y la independencia de las instancias de gestión de la administración de justicia frente a los demás poderes del Estado, y frente a los órganos que integran la Rama Judicial.

Dentro del reajuste institucional introducido con el Acto Legislativo 02 de 2015, en cambio, se desnaturalizó y desdibujó este modelo y con ello, se anularon también los principios básicos que orientaron la definición constitucional primigenia.

Dentro de estas alteraciones se encuentran las siguientes: (i) las mismas estructuras cumplen funciones de gobierno y funciones judiciales, pues la mayor parte de los miembros del Consejo de Gobierno Judicial deben asumir este doble rol; con ello se pierde el pilar de la especialización, y la dirección y la administración de la Rama Judicial se convierte en una labor de segundo orden, además de que se afecta el desempeño de la función jurisdiccional misma; todo ello termina por erosionar y debilitar la Administración de Justicia; (ii) el perfil de los miembros del Consejo de Gobierno Judicial es inadecuado y repercute negativamente en el gobierno de la Rama Judicial, ya que, en su gran mayoría, éstos son integrantes de la administración de justicia que tienen el status de operadores jurídicos y que, pese a ello, deben asumir un rol que les es extraño y ajeno a su función natural; además, estos miembros actúan, no en función de los intereses del buen gobierno de la Rama Judicial, sino en función de los intereses del sector judicial al que pertenecen (Alta Corte, juzgado o tribunal, empleados públicos de la rama); es decir, el esquema gremialista favorece el conflicto y la inoperancia, así como la fragmentación en la gestión de la administración de justicia; (iii) la mayor parte de los miembros del Consejo de Gobierno Judicial tienen un período de un año, con lo cual no solo no se da continuidad a su gestión, sino que, además, se impide que ésta ejercida de manera adecuada; (iv) los miembros del Consejo de Gobierno Judicial no son de dedicación exclusiva ni permanente, y por ello, el Consejo actúa de manera intermitente y esporádica, o en el mejor de los casos de manera permanente a través de tres miembros que actuarían unilateral y discrecionalmente; (v) aunque se pretendió separar la función del gobierno y de la función de administración de la Rama Judicial, este objetivo se desdibujó al prever la participación del Gerente de la Rama Judicial en el Consejo de Gobierno Judicial, al atribuir a la Gerencia competencias que anulan o debilitan las del Consejo de Gobierno Judicial y que trascienden el mero nivel ejecutivo y operativo porque colindan o hacen parte del gobierno mismo de la Rama Judicial, y al no preverse ningún tipo de control objetivo y efectivo de la gestión de la Gerencia; bajo este nuevo esquema, entonces, el ejecutor de las políticas públicas es al mismo tiempo quien las diseña y quien participa activamente en la designación de los miembros del Poder Judicial, y en la práctica, este órgano ejecutor no se encuentra subordinado al órgano de gobierno. Así las cosas, la dirección y la gestión del sistema de administración de justicia queda en manos de una institucionalidad débil, fragmentada, que tiene un tinte político, de circunscripción voluble, que opera de manera intermitente, y que además no cuenta con unidades de personal ni una nómina adscrita; una estructura vulnerable como ésta carece de las condiciones para garantizar su independencia y autonomía frente a la propia rama judicial y frente a los demás poderes del Estado³⁹.

Y paralelamente al debilitamiento y a la fragmentación del órgano de gobierno de la Rama Judicial, en la reforma se adoptaron otras medidas que terminan por desnaturalizar la concepción original sobre la estructura de la Administración de Justicia prevista por el constituyente. Es así como: (i) se alteraron los requisitos y el sistema de designación de los magistrados de las altas cortes, exigiendo, por ejemplo, que los magistrados de la Corte Constitucional tengan 15 años de experiencia, y no 10, desconociendo el objetivo constituyente de la renovación generacional tan urgida en la administración de justicia; (ii) así mismo, mientras anteriormente los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado eran elegido de listas diseñadas por el Consejo de la Judicatura, actualmente estas listas son enviadas por el Consejo de Gobierno Judicial, con lo cual se privilegia a los miembros del poder judicial y a los docentes, en detrimento de los abogados litigantes⁴⁰; (iii) las funciones del Consejo Superior de la Judicatura relativas a la resolución de los conflictos de competencias fueron trasladadas de manera injustificada e irreflexiva a la Corte Constitucional, que ahora debe asumir un rol que le es extraño, y que repercute negativamente en su misión de garantizar los derechos fundamentales y de garantizar la supremacía de la Constitución dentro del ordenamiento jurídico.

3.3.2.La inexistencia de cambios sustantivos en el modelo de gobierno y administración de la Rama Judicial

La segunda línea argumentativa se orienta a demostrar que el mecanismo de la reforma constituyente fue utilizado de manera ilegítima, no para introducir cambios sustantivos en el sistema de gobierno y administración del Poder Judicial, sino con el propósito de materializar un interés político que no se había logrado a través de otros mecanismos, como es la destitución de los miembros del Consejo Superior de la Judicatura,

pero dejando intactos los elementos estructurales del modelo anterior, con algunos retoques artificiosos.

Es así como desde hace varios años distintos núcleos políticos tenían el interés de destituir a los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, tal como se encuentra registrado por los propios medios de comunicación. Tras varios intentos fallidos, estos actores decidieron apelar a la reforma constitucional, transmitiendo el mensaje errado de que esta tendría por objeto incorporar un nuevo modelo de dirección y administración del Poder Judicial, cuando el esquema fue dejado intacto y solo se materializaron cambios de orden nominal, y cuando el único efecto jurídico real y concreto fue efectivamente la destitución de los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, encubierto bajo la fachada de una reforma constitucional.

Prueba de que el interés subyacente a la reforma no fue el cambio en el modelo de gestión del poder judicial sino únicamente la materialización de intereses particulares que fueron disfrazados con la etiqueta de la reforma al poder judicial, son los siguientes hechos: (i) se suprimió el Consejo Superior de la Judicatura, pero se crearon unos órganos sustitutivos que asumieron el mismo rol: así, la Sala Administrativa fue sustituida por el Consejo de Gobierno Judicial, la Dirección Administrativa de Administración Judicial por la Gerencia de la Rama Judicial, y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial; (ii) gran parte del articulado del Acto Legislativo 02 de 2015 se limitó a sustituir una expresión lingüística por otra, al ordenar que donde anteriormente en el texto constitucional aparecía la fórmula “Consejo Superior de la Judicatura” debía entenderse “Consejo de Gobierno Judicial” o “Comisión Nacional Disciplinaria”, circunstancia esta que demuestra el carácter nominal de los cambios; en otras palabras, con el acto legislativo se pretendió encubrir la supresión de un órgano con la creación de otros, cambio que no tiene ninguna repercusión en el modelo de gestión de la administración de justicia; (iii) el mismo Acto Legislativo deja en manos de un ley estatutaria la definición en aspectos fundamentales en el esquema de gobierno y administración de la Rama Judicial; (iv) la supresión y eliminación del Consejo Superior de la Judicatura nunca fue objeto de debate y deliberación en el Congreso de la República, porque justamente, este era el punto de partida indiscutible, y el interés común por parte de los actores políticos. En definitiva, la reforma no persiguió la reestructuración de la justicia sino remover a los magistrados que integraban el Consejo Superior de la Judicatura, y para ello se creó el artificio del equilibrio de poderes⁴¹.

Y de hecho, los actuales contornos de la estructura del Poder Judicial definidos en el Acto legislativo 02 de 2015 replican, casi que integralmente los lineamientos del modelo preconstituyente que se quiso superar en la Constitución de 1991. Es así como el esquema institucional previsto en el Decreto Ley 052 de 1987 se encuentra reproducido en el Acto legislativo 02 de 2015⁴².

En un escenario como este, el Acto Legislativo carece de toda legitimidad y de toda justificación jurídica, porque se manipuló la figura de la reforma constitucional para materializar propósitos políticos particulares, distintos de los que deben inspirar cualquier modificación a la Carta Política.

4. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

4.1. Mediante concepto rendido el día 18 de noviembre de 2015, el Procurador General de la Nación solicita a esta Corporación declararse inhibida para pronunciarse de fondo, y en su defecto, declarar la exequibilidad de los preceptos demandados.

4.2. Con respecto a la solicitud de inhibición, la Vista Fiscal sostiene que la Corte Constitucional carece de la competencia para pronunciarse sobre la exequibilidad de las reformas constitucionales a partir de cuestionamientos relativos a la sustitución de los elementos estructurales o pilares fundantes de la Carta Política, como se propuso justamente en la presente demanda de inconstitucionalidad. Las razones de esta incompetencia son, a juicio de la Procuraduría, las siguientes:

4.2.1. En primer lugar, el texto de la Carta Política circunscribe el control constitucional de los Actos Legislativos a los cuestionamientos de forma y procedimiento, excluyendo, entonces, cualquier otro tipo de escrutinio. No otra conclusión se desprende de los artículos 241.1, 241.2 y 379 de la Constitución, por lo que, desde una interpretación textual y sistemática, resulta insostenible el control propuesto por el actor.

4.2.2. En segundo lugar, el constituyente únicamente previó límites formales al poder de reforma, y no restricciones de orden material o sustancial a partir de las cuales se pueda efectuar el escrutinio judicial por un presunto supuesto exceso en el ejercicio de la competencia, puesto que, justamente no existe un parámetro de constitucionalidad.

4.2.3. En tercer lugar, aunque la Corte ha estimado que el control que se efectúa sobre las reformas constitucionales es de orden competencial y no sustancial, en realidad, el tipo de examen que realiza es de naturaleza material, aunque se etiquete o califique de otro modo. Por lo demás, esta misma Corporación ha sostenido que los vicios de competencia son en realidad vicios materiales, que por ende no caducan (sentencias C-1152 de 2005⁴³ y C-501 de 2001⁴⁴), cuando por otro lado, en el caso de las reformas constitucionales ha sostenido la tesis de que las acciones de inconstitucionalidad, por no involucrar un control material, caducan en un año. Esto no sería más que una evidente contradicción.

4.2.4. La modalidad de control creada en la sentencia C-551 de 2003⁴⁵ atribuye una nueva competencia a la Corte Constitucional, distinta de las previstas en el ordenamiento superior, y por esta vía quebranta y sustituye los principios de supremacía constitucional, legalidad, soberanía popular y Estado social de Derecho.

4.2.5. En la medida en que el propio texto constitucional no contiene un catálogo de principios axiales inmodificables, y en la medida en que por este motivo el parámetro de validez de las reformas debe ser definido y construido por el propio juez constitucional en cada caso, la Corte se convierte en un ente que crea y aplica al mismo tiempo las normas superiores en las que se sustenta el escrutinio judicial, y por esta vía se *“desvanece la legitimidad propia de su labor judicial”*.

4.2.6. El control por vicios de competencia anula el carácter democrático del Estado de Derecho, al permitir que las decisiones adoptadas por representantes del pueblo, o incluso con la mediación directa de éste, puedan ser declaradas inconstitucionales por una mayoría simple y episódica de jueces no elegidos democráticamente, a partir de un estándar construido artificiosamente.

4.2.7. El propio texto constitucional prevé un mecanismo para que el pueblo apruebe o no las reformas constitucionales efectuadas por el Congreso de la República, cuando versen sobre materiales sensibles como los derechos fundamentales o los mecanismos de participación popular. En este orden de ideas, la tesis de la Corte sobre su facultad para pronunciarse sobre la validez de las reformas constitucionales a partir de presuntos vicios competenciales, implica cercenar las prerrogativas del constituyente primario, lo cual es, en definitiva, abiertamente antidemocrático en tanto permite que la Corte usurpe las prerrogativas del pueblo colombiano.

Así las cosas, este tribunal debe inhibirse de pronunciarse sobre la presente demanda, y en todo caso, pronunciarse expresamente sobre este último argumento, ya que no había sido planteado por la Vista Fiscal en oportunidades anteriores.

4.3. Con respecto a la solicitud subsidiaria de exequibilidad, el Ministerio Público sostiene que aunque la independencia y la autonomía judicial constituyen pilares básicos de la Carta Política que no deberían ser sustituidos, la faceta de este principio que resulta inamovible se refiere exclusivamente a la autonomía del juez para tomar sus decisiones en el ejercicio de la administración de justicia, porque solo esta faceta tiene una relación indisoluble con la separación de poderes como presupuesto esencial de la democracia, y que tal dimensión de la autonomía e independencia no fue anulada con la supresión del Consejo Superior de la Judicatura y con la subsiguiente creación del Consejo de Gobierno Judicial y de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial⁴⁶.

Adicionalmente, el modelo acogido por el constituyente prevé una separación de poderes flexible, que permite la colaboración armónica entre poderes y los controles interorgánicos entre ellos.

4.4. Con fundamento en estas consideraciones, el Ministerio Público concluye que la Corte debe declararse inhibida para pronunciarse sobre los cargos de la demanda y en su defecto, declarar la exequibilidad de los preceptos impugnados.

5.Audiencia pública

5.1. Convocatoria y lineamientos de la audiencia

El día 17 de febrero de 2015, la Sala Plena de la Corte Constitucional dispuso la realización de una audiencia pública sobre el Acto Legislativo 02 de 2015, con el objeto de contar con nuevos insumos y elementos de juicio para el escrutinio judicial de la normatividad demandada.

En este sentido, mediante autos de los días 7 de 18 de marzo, se convocó a la audiencia para el 30 de marzo de 2016, teniendo en cuenta las siguientes directrices:

- En el evento se abordarían dos núcleos temáticos: (i) el nuevo modelo de dirección y administración de la Rama Judicial, cuestionado en la demanda de inconstitucionalidad que se resuelve en esta providencia, y, (ii) el nuevo esquema de investigación y juzgamiento de los altos funcionarios de la Rama Judicial, controvertido en la demanda correspondiente al expediente D-10947⁴⁷.
- A nivel metodológico la audiencia se realizaría a partir de tres tipos de dinámicas: las intervenciones individuales de los invitados, un espacio de réplicas entre los intervenientes y los interrogantes formulados por los magistrados de la Corte a los participantes.
- Frente al núcleo temático relativo al modelo de dirección y administración de la Rama Judicial, se formularon las siguientes invitaciones: (i) de tipo institucional, a Luis Fernando Velasco Cháves (Presidente del Congreso de la República), Alejandro Ordóñez Maldonado (Procurador General de la Nación), Margarita Cabello Blanco (Presidente de la Corte Suprema de Justicia), Danilo Alfonso Rojas Betancourt (Presidente del Consejo de Estado), Ricardo Monroy Church (magistrado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura), Jesús Antonio Sánchez Sossa (Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca), Marco Antonio Álvarez Gómez (magistrado del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá), Yesid Reyes Alvarado (Ministro de Justicia), Germán Navas Talero (congresista); (ii) como invitados expertos: Néstor Iván Osuna Patiño y Diego Eduardo López Medina.
- En la referida audiencia se abordaron cuatro tipos de interrogantes: (i) el contenido y alcance de la reforma constitucional; (ii) el contexto político en el que se enmarca; (iii) la valoración del nuevo esquema de gobierno y administración del poder judicial, a partir de los estándares constitucionales; (iv) la prospectiva de la reforma y avances en su implementación.

A continuación se reconstruye el debate que se produjo en el marco de la audiencia, respecto de cada uno de estos niveles de análisis⁴⁸.

5.2. Naturaleza, contenido y alcance de la reforma

5.2.1. En primer lugar, las participaciones en la audiencia se encaminaron a explicar la naturaleza, el contenido y el alcance de la reforma constitucional. En este sentido se abordaron dos interrogantes, uno de carácter general sobre si el Acto Legislativo dio una respuesta integral a los problemas estructurales de la justicia en Colombia, y otro específico sobre el nuevo modelo orgánico y funcional de gobierno y administración de la Rama Judicial.

5.2.2. Con respecto al último de los interrogantes se ofrecieron cuatro tipos de respuestas:

5.2.2.1. Dentro de una primera línea, el ministro de justicia consideró que conceptualmente existen tres niveles de gerencia: (i) el gobierno propiamente dicho, orientado a la definición de las políticas públicas; (ii) la gestión estratégica, encaminada a efectuar el monitoreo del entorno y a reaccionar según las modificaciones en el mismo; (iii) y la gestión operacional.

Dentro del proceso constituyente se habría discutido sobre cómo debía traducirse esta distinción funcional en la estructura orgánica del Poder Judicial. Inicialmente se habría planteado la necesidad de crear tres órganos, cada uno de los cuales asumiría una de estas funciones, así: los representantes de los operadores jurídicos (de altas cortes, de jueces y magistrados, y de empleados) conformarían un cuerpo encargado de fijar los grandes lineamientos de política judicial; un cuerpo técnico que se encargaría de la gestión estratégica, y que supliría el déficit de experticia del Consejo Superior de la Judicatura; y un gerente, encargado del nivel operativo de la rama judicial. No obstante, durante el trámite legislativo este modelo se modificó y se optó por fusionar los dos primeros niveles de gerencia asignando estos roles al Consejo de Gobierno

Judicial, pero dejando a salvo la función operacional, a cargo de la Gerencia de la Rama Judicial.

5.2.2.2. En la misma dirección, pero con una aproximación distinta, el experto Diego López sostuvo que el nuevo esquema obedece a otra lógica, ya que el Consejo de Gobierno Judicial es tan solo un cuerpo directivo del más alto nivel que no ejerce la gobernanza propiamente dicha, sino que únicamente traza las grandes políticas del gobierno judicial y las grandes direcciones estratégicas, para luego realizar un proceso de rendición de cuentas, a semejanza de lo que hacen las asambleas de accionistas en las sociedades. Esto explica, por ejemplo, que el Consejo de Gobierno Judicial no funcione permanentemente y que no cuente con una infraestructura permanente. Por su parte, la gerencia tendría el liderazgo en la gestión del poder judicial, asumiendo no solo las funciones que anteriormente cumplía la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, sino también la de los consejos seccionales de la judicatura, que funcionaban como cuerpos colegiados poco eficientes bajo un principio de horizontalidad, más propios de las estructuras judiciales. Existe entonces un organismo que funciona a la manera de una junta directiva, que como tal no funciona permanentemente y que se encarga de la dirección estratégica y la rendición de cuentas, y un gestor robustecido y empoderado.

5.2.2.3. Finalmente, el magistrado Ricardo Monroy Church sostuvo que aunque el Acto Legislativo 02 de 2015 creó dos instancias de gestión, a saber, el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, en realidad existen tres instancias de gestión del poder judicial: (i) por un lado, la tarea de alta política pública se radica en los tres expertos que hacen parte del Consejo de Gobierno Judicial, quienes en últimos fijan los grandes direccionamientos de la gestión del Poder Judicial; y como puede advertirse, en la definición de estos grandes objetivos no existe una instancia de representación de los operadores de justicia ni de los usuarios de la justicia; (ii) por otro lado, se encuentra el Consejo de Gobierno Judicial en pleno que, a iniciativa de los tres expertos, define las políticas públicas y se encuentra en un plano más operativo en asuntos como la carrera judicial y la organización de los despachos, entre otros; (iii) y finalmente, la gerencia, que actualmente está robustecida y dotada de amplias competencias administrativas.

5.2.2.4. Por su parte, para la presidenta de la Corte Suprema de Justicia y para los magistrados del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, la normatividad demandada creó dos instancias encargadas de dirigir el poder judicial, a saber, el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, pero no distinguió adecuadamente la misión institucional de cada uno, se mezclaron indistintamente las funciones de gobierno y administración, y tampoco se fijaron claramente las reglas que rigen las relaciones entre ambas, todo lo cual repercute negativamente en la dirección de la administración de justicia. Así por ejemplo, aun cuando el Acto Legislativo asignó al Consejo de Gobierno la función de dirigir la Rama Judicial, fijando directamente las políticas de la Administración de Justicia para ser ejecutadas por la Gerencia, inexplicablemente dispuso que el Gerente haría parte del Consejo, desdibujando la diferenciación que conceptualmente se quería establecer entre gobierno y administración.

5.2.3. Con respecto al interrogante sobre la naturaleza y dimensión de la reforma, igualmente se dieron dos tipos de aproximaciones: por un lado, algunos de estos participantes sostuvieron que el Acto Legislativo 02 de 2015 únicamente introdujo modificaciones puntuales, accesorias e incluso meramente nominales al esquema orgánico de dirección y administración del Poder Judicial, de modo tal que el efecto jurídico de la reforma consistió únicamente en suprimir un órgano y sustituirlo por otro que asumió en su integridad sus mismas funciones, y no en incorporar un modelo de dirección y administración de la justicia. En contraste, otros invitados estimaron que la normatividad demandada sí introdujo cambios sustantivos al esquema de gobierno y administración judicial, que trascienden por mucho la mera supresión orgánica y transferencia funcional.

5.3.2.1. Es así como el experto Néstor Iván Osuna Patiño sostuvo que el trasfondo de la normatividad demandada se encuentra constituido por los intereses de índole política orientados a suprimir el Consejo Superior de la Judicatura, y en crear un órgano paralelo que asume su mismo rol y sus mismas funciones. El Acto Legislativo 02 de 2015, por tanto, no puede ser explicado como un intento del constituyente secundario por afrontar los problemas reales de la justicia en ámbitos como la autonomía y la priorización presupuestal, la modernización del sistema o la eliminación de la congestión judicial, sino como la materialización de intereses políticos de actores determinados. Estos cambios, además, no tienen la potencialidad de incidir en los aspectos neurálgicos y estructurales del sistema de justicia, aunque sí distorsionan el esquema de gobierno y administración del poder judicial que fue concebido originalmente por el constituyente.

5.3.2.2. Por el contrario, otros participantes sostuvieron la tesis opuesta, en el sentido de que la normatividad demandada sí introdujo cambios de orden sustantivo al modelo de gestión del poder judicial. El experto Diego López afirmó, por ejemplo, que el Acto Legislativo no debería ser entendido como la mera sustitución o como un remplazo de un órgano por otro, ya que el nuevo Consejo de Gobierno Judicial no es el equivalente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, ni la nueva Gerencia de la Rama Judicial a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. El primero de estos órganos fue concebido como una junta directiva de apoyo a la función de experticia que está radicada en los tres expertos, y por este motivo, ni siquiera funciona permanentemente; por su parte, la nueva gerencia esa ahora un órgano

robustecido, y en cuyo funcionamiento opera un principio de verticalidad y de orden jerárquico, más que a partir de dinámicas horizontales, propias de la actividad judicial propiamente dicha, y con las que operaba anteriormente la administración judicial.

5.3. El contexto de la reforma constitucional

5.3.1. En la audiencia hubo dos tipos de aproximaciones de contexto a la reforma constitucional: por un lado, algunos de los participantes indagaron por las motivaciones de orden político que explican el origen de la reforma constitucional, concluyendo que ésta respondió al interés de eliminar el Consejo Superior de la Judicatura. Y por otro lado, otros participantes explicaron que el Acto Legislativo debe ser entendido, interpretado y valorado a la luz de las necesidades a las que pretendió hacer frente, y en particular, a la luz de las deficiencias en el funcionamiento de la Rama Judicial que intentaron ser superadas con la referida normatividad.

5.3.2. Es así como el experto Néstor Iván Osuna Patiño explicó que el Acto Legislativo dejó incólumes los problemas estructurales de la administración de justicia en el país, en la medida en que la reforma no fue concebida para mejorar el funcionamiento del Poder Judicial, sino como un mecanismo para materializar y viabilizar el interés de algunos segmentos políticos de eliminar el Consejo Superior de la Judicatura, sustituyéndolo por otro órgano que asumiría sus funciones y su rol institucional. Por este motivo, la reforma constituye una oportunidad perdida para afrontar los problemas y las dificultades reales de la justicia en el país, y su impacto en esta materia será escaso o nulo.

5.3.3. Frente a este señalamiento, el experto Diego López sostuvo que entender el Acto Legislativo 02 de 2015 como una revancha política o como un acto punitivo, constituye una aproximación inadecuada. A su juicio, este marco de análisis en el que se concibe la reforma constitucional como una especie de proceso disciplinario realizado por el Congreso a la Rama Judicial, y que habría concluido con la sanción *sui generis* de la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura, es poco provechoso porque únicamente alimenta orgullos lastimados, y pierde de vista y descuida el problema fundamental de la reforma, que es el usuario de la justicia.

Así las cosas, la lectura del nuevo modelo de gestión de la administración de justicia debe realizarse a partir del diagnóstico que se hizo sobre el particular, y específicamente a partir de las deficiencias que pretendieron ser enfrentadas con la reforma, así: (i) los gestores de la administración de justicia se desvincularon de las necesidades e intereses de los actores del sistema, y los operadores y los usuarios de la justicia no tuvieron representatividad en la gerencia judicial; (ii) las instancias encargadas de la dirección y administración de la justicia no fueron buenos gerentes ni buenos ejecutores, y no lograron afrontar exitosamente las complejidades y especificidades del sistema; (iii) también se evidenció su falta de experticia, porque por el perfil de sus miembros, asociado a la idea de la magistratura y no al de la gerencia, los recursos humanos no contaban con las destrezas y habilidades necesarias para atender este tipo de responsabilidades, que desbordan por mucho la actividad jurisdiccional.

A juicio de Diego López, entonces, la interpretación del Acto Legislativo 02 de 2015 en esta nueva perspectiva, permite fijar el auténtico alcance de la reforma, y valorar adecuadamente su constitucionalidad. No se trata, en definitiva, de un acto punitivo, sino de un giro en el modelo de gestión judicial.

Esta misma aproximación fue ratificada por el entonces ministro de justicia, para quien la supresión del Consejo Superior de la Judicatura no obedeció a las motivaciones políticas que algunos quieren hacer ver, sino a la necesidad de superar las deficiencias en el sistema. A su juicio, este diagnóstico constituye la clave explicativa de la reforma. Es así como el nuevo modelo de gestión del poder judicial se edificó sobre las siguientes bases: (i) primero, la nueva estructura pretende incorporar a los operadores de justicia a la gestión de la Rama Judicial, de modo que las decisiones del nuevo Consejo de Gobierno Judicial tengan como punto de referencia las necesidades de los actores involucrados directamente en la operación del sistema; de allí que, por ejemplo, el referido Consejo se encuentre integrado por los presidentes de las altas cortes y por representantes de jueces y magistrados de tribunales y de empleados públicos; (ii) asimismo, el nuevo esquema pretende asegurar la capacidad técnica del sistema, pues bajo el anterior modelo esta labor fue asignada a funcionarios judiciales que carecían de la experticia para ello; así por ejemplo, por esta falta de experticia el Consejo Superior de la Judicatura ha tenido que devolver al Ministerio de Hacienda recursos significativos que les han sido asignados, por no haber sido ejecutados oportunamente; el año pasado, por ejemplo, esta devolución ascendió a los 58.000 millones de pesos (iii) tercero, se introdujo la distinción entre las funciones de gobierno y las funciones de administración, como quiera que anteriormente estas fueron asumidas indistintamente por un solo órgano, y esta mezcla generó confusión e impactó negativamente el funcionamiento de la justicia; por este motivo, en la reforma se establece la diferenciación funcional y a esta diferenciación funcional se asigna un correlato orgánico, de modo que actualmente unas instancias se encargan de diseñar las grandes políticas de la administración de justicia, y otras de ejecutarlas.

5.3.4. En contraste con la posición anterior, la presidenta de la Corte Suprema de Justicia y el magistrado del Tribunal Superior del Distrito Judicial sostuvieron que independientemente de la motivación que dio lugar a la reforma constitucional, las reglas que se introdujeron al modelo de gobierno y administración del poder judicial no solo no dan respuesta a las necesidades y requerimientos de la Administración de Justicia, sino que además afectan de manera definitiva la capacidad de auto gestión de la Rama Judicial,

5.4. Valoración de la reforma constitucional

5.4.1. Un tercer tipo de análisis se refirió a la valoración de la reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo 02 de 2015.

5.4.2. En este contexto se abordó la pregunta por la pertinencia de este análisis por parte de la Corte Constitucional.

En este sentido, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Justicia sostuvieron que este tribunal no debía pronunciarse sobre la exequibilidad de la reforma. A juicio del Ministerio Público, la inhibición debe producirse porque en general este tribunal carece de la competencia para pronunciarse sobre el contenido de las reformas constitucionales, y porque el denominado “test de sustitución” no es más que una forma soslayada de efectuar el control material de este tipo de actos. El Ministerio de Justicia acoge esta misma tesis, pero no sobre la base de la incompetencia de la Corte para efectuar este tipo de escrutinio, sino sobre la base de la ineptitud sustantiva de la demanda de inconstitucionalidad que activó el presente proceso judicial, teniendo en cuenta, por un lado, que el análisis de la viabilidad del control es particularmente estricto y gravoso en el escenario⁴⁹ este tribunal se abstuvo de valorar una demanda cuyos cargos eran materialmente equivalentes.

Por el contrario, el magistrado de tribunal Marco Antonio Álvarez solicitó expresamente a la Corte un pronunciamiento de fondo, como quiera que un asunto de tanta trascendencia e impacto no debería ser eludido a partir de tecnicismos que esta misma corporación puede enfrentar sin mayores dificultades.

5.4.3. Asimismo, los participantes abordaron la pregunta sobre los estándares para la valoración del juicio de validez de la reforma constitucional.

Aunque los invitados coincidieron en que este examen debía efectuarse a la luz de los principios de autonomía e independencia judicial, tal como se planteó en la demanda de inconstitucionalidad, los invitados confirieron a estos principios un status y un alcance distinto.

Para el magistrado de tribunal Marco Antonio Álvarez Gómez, por ejemplo, la autonomía es un principio fundante de la Carta Política, sin la cual no es posible ni viable el Estado de Derecho, ni el funcionamiento de la justicia en condiciones de imparcialidad, ni la garantía jurisdiccional de los derechos fundamentales. Por ello, aunque existen dimensiones relativas de la autonomía judicial, como la autonomía por insularidad política, que es justamente la que se encuentra en cuestión en esta oportunidad, en cualquier caso, las reformas constitucionales no pueden generar ningún retroceso ni ningún debilitamiento de la autonomía del poder judicial, porque por su importancia cardinal dentro del sistema constitucional, debe ser valorado a la luz del principio de progresividad. En este escenario, entonces, las ganancias obtenidas normativamente se convierten en estándares mínimos que no podrían ser disminuidos o debilitados por vía de una reforma constitucional.

Frente a esta postura, el experto Diego López hizo dos precisiones: De una parte, se aclaró que aunque la autonomía judicial constituye un principio fundante que debe irradiar el diseño del Estado, en todo caso no debe ser sobredimensionado, porque se trata en todo caso de un principio-medio y no de un principio-fin, en tanto dicha autonomía constituye tan solo el vehículo para garantizar la atención a las demandas de justicia de la ciudadanía en condiciones de imparcialidad, para la atención y solución de las disputas y conflictos ciudadanos, y el tratamiento adecuado de los conflictos sociales, que es el fin último de la justicia. Además, esta autonomía no debe ser entendida únicamente en los términos clásicos, sino que además debe implicar que los desniveles de poder a nivel económico, político y social entre los distintos actores sociales no se trasladen o no se reproduzcan en los estrados judiciales, o que al menos sean estabilizados por los operadores de justicia. Y desde esta perspectiva, los logros del poder judicial han sido notablemente escasos, o al menos esta es la percepción ciudadana.

Adicionalmente, el experto llamó la atención sobre la necesidad de efectuar un control prudente y mesurado de las reformas constitucionales que versan sobre la estructura y el funcionamiento de la Rama Judicial, ya que históricamente los estándares de control se han tornado más exigentes cuando versan sobre esta materia. Y de hecho, el control judicial de las reformas constitucionales surgió precisamente cuando se examinó una que alteraba la conformación de los órganos judiciales, en los años 1977 y 1979, pues como normativamente los jueces no tenían competencias en esta materia, hasta aquel entonces nunca se había emprendido un examen de este tipo; y desde aquel momento, por vía del control judicial de las reformas constitucionales, ha existido una suerte de resistencia a los cambios en el aparato de justicia.

5.4.4. Y finalmente, los invitados efectuaron una valoración global de la reforma constitucional.

5.4.4.1. Algunos de los invitados estimaron que la normatividad demandada superaba el test de sustitución. Esta defensa se estructuró a partir de los siguientes ejes:

-Primero, se aclaró la naturaleza de la reforma. En este sentido, la Procuraduría General sostuvo que el Acto Legislativo era una reforma de contenido meramente orgánico en tanto únicamente se efectuaron algunos ajustes a la estructura de la Rama Judicial, y que por tanto, este tipo de modificaciones no tenían la potencialidad de sustituir ningún pilar fundamental de la Carta Política.

-Segundo, se enfatizaron las competencias del Congreso en esta materia. Es así como el experto Diego López Medina sostuvo que el problema de trasfondo del que dependía la constitucionalidad de la reforma, versaba sobre si el Congreso, actuando como constituyente secundario, tenía la competencia para fijar un nuevo modelo de gestión de la administración de justicia a través de la introducción elementos de gerencia pública en la justicia. Y a su juicio, aunque este nuevo modelo quizás es sub-optimo, en cualquier caso se enmarca dentro de las competencias de reforma del órgano parlamentario, y pretendió responder a los déficits de la justicia, en un contexto en el que la gerencia de la justicia constituye una misión descomunal, compleja y especializada, que requiere atención especial. En un escenario como este, la introducción de nuevos principios de gerencia judicial para respaldar la actividad de los operadores jurídicos no puede ser considerada como una transgresión de los principios esenciales del ordenamiento superior.

Y aunque es cierto que el diseño actual es sub-óptimo, puesto que tal que como quedó configurado el sistema no existe una representación directa de los usuarios de la justicia y porque existe un único órgano que asume el doble rol del propio de las asambleas de propietarios, cuya composición es gremial y representativa, y el de las juntas directivas, en cualquier caso el Congreso tenía la competencia para avanzar y experimentar con nuevas formas de gestión que hagan frente a los problemas actuales en la administración de justicia.

-Tercero, se defendió la reforma a la luz de las finalidades que la inspiraron. En este sentido, el Presidente del Congreso Luis Fernando Velasco Chávez y el Procurador General de la Nación coincidieron en sostener que el Acto Legislativo 02 de 2015 pretendió restablecer el equilibrio entre los poderes públicos y el sistema de controles interorgánicos instituido en la Constitución de 1991, pero que se había perdido con las sucesivas reformas a la Carta Política. Asimismo, el ministro de justicia Yesid Reyes sostuvo que la reforma constitucional constituye una conquista para la administración de justicia, puesto que a través de ella se hace frente a los problemas estructurales que se afrontan actualmente, en materia de eficiencia en la ejecución de los recursos, el diálogo con las instancias judiciales, y el experticio en la administración judicial.

-Por último, se defendió a la reforma descartando la tesis de que el nuevo modelo afecta la independencia o la autonomía judicial. En este sentido, el ministro de justicia sostuvo que ninguno de los elementos de la reforma que se estiman como lesivos de los referidos principios, en realidad tiene esta calidad; así por ejemplo, el hecho de que algunos de los miembros del Consejo de Gobierno Judicial no sean permanentes no afecta la independencia en la gestión de la Rama Judicial; asimismo, tampoco es cierto que la Gerencia capture y concentre la dirección y administración del poder judicial y que esté desprovista de controles, pues funciones como la administración de la carrera judicial se encuentra supervisada por la Comisión de la Carrera Judicial, el presupuesto de la rama lo aprueba el Consejo de Gobierno Judicial, y la creación de cargos la decide este mismo cuerpo, y no el gerente. Asimismo, aun cuando el Acto Legislativo prevé la participación de algunas instancias gubernamentales en las sesiones del Consejo de Gobierno Judicial, la intervención se circunscribe a las materias específicas que señale la ley, y no se extiende al voto, y en todo caso esta facultad coincide con el diseño actual previsto en la Ley 270 de 1996, para la cual el gobierno puede participar en las reuniones de la Comisión Interinstitucional.

5.4.4.2. En contraste con la postura anterior, otros de los participantes, entre quienes se cuentan la Presidente de la Corte Suprema de Justicia Margarita Cabello, el presidente del Consejo de Estado Danilo Rojas Betancourth, el magistrado del Consejo Superior de la Judicatura Ricardo

Monroy Church, el magistrado del Tribunal Superior del Distrito Superior de Bogotá Marco Antonio Álvarez Gómez y el magistrado del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca Jesús Antonio Sánchez Sossa, estimaron que la normatividad demandada debe ser declarada inexequible, por suprimir el principio de autonomía judicial como pilar esencial o eje definitorio de la Carta Política.

A manera de preámbulo, el magistrado de tribunal Marco Antonio Álvarez Gómez sostuvo que aunque en principio la reforma constitucional tiene un carácter meramente orgánico, tal como lo puso de presente la Procuraduría General de la Nación, esta regulación tiene una repercusión directa en asuntos sustanciales medulares del Estado de Derecho, por lo que no se trata de cuestiones de segundo orden. Por este motivo, en esta reforma se encuentra en juego la democracia misma, la garantía de los derechos fundamentales y en general, el Estado social de Derecho. Es en este marco analítico que debe evaluarse la reconfiguración del Poder Judicial.

A su juicio, la supresión de este principio se explica por las siguientes razones:

-En primer lugar, la magistrada de la Corte Suprema de Justicia, Margarita Cabello Blanco, sostuvo que el Congreso carecía de la competencia para suprimir el órgano que encarnaba y materializaba los principios que orientaban la administración de justicia, y que por este motivo constituía un órgano esencial dentro de la arquitectura constitucional, como es el Consejo Superior de la Judicatura. Y aunque esta supresión pretendió justificarse con el pretexto de que las funciones asignadas a este último órgano fueron radicadas en otro que actualmente tiene su mismo rol, esta figura es ilegítima. Con esta lógica, por ejemplo, el Congreso podría suprimir un órgano tan esencial como la Corte Constitucional, con el argumento de que la eliminación viene acompañada de la creación de otro órgano que asume en su integridad las mismas funciones que esta corporación tenía asignadas.

-En segundo lugar, los referidos invitados indican que la reforma introduce una serie de elementos que minan directamente la autonomía y la independencia interna y externa de la Rama Judicial, como los que se indican a continuación:

(i)Se permite la participación de instancias gubernamentales y de actores externos a la Rama Judicial en el ejercicio de las funciones de gobierno, ya que según el artículo 15 del referido acto, los ministros, los directores de departamento administrativo, el Fiscal General de la Nación, y representantes de académicos y de los abogados litigantes pueden participar en las reuniones del Consejo de Gobierno Judicial.

(ii)Se dispone la participación de los operadores de justicia en la gestión del poder judicial, ya que los presidentes de las altas cortes, un representante de jueces y magistrados y un representante de los empleados judiciales integran el Consejo de Gobierno Judicial.

Este elemento distorsiona el modelo de gestión judicial previsto en la Constitución de 1991 en varios sentidos:

Primero, se debilita tanto la función jurisdiccional misma como la de gobierno y administración del poder judicial, ya que unos mismos sujetos deben atender ambos tipos de responsabilidades, que requieren destrezas y habilidades distintas, y un tiempo de asignación distinto. Este debilitamiento no solo se produce porque se pierde la nota de la dedicación exclusiva que es indispensable para el correcto ejercicio de la función jurisdiccional y de la función de gobernanza judicial, sino también porque desde una perspectiva material, no es posible cumplir adecuadamente el doble rol de político y juez. Esto es aún más grave si se tienen en cuenta que 5 de los 9 miembros del Consejo de Gobierno Judicial tienen la doble de calidad de operador jurídico o empleado judicial dedicado a otras labores, y la de integrante de dicho Consejo. Es decir, se pierden las notas de exclusividad y especialización que habían sido garantizadas en el esquema original previsto en la Constitución de 1991.

Y aunque otros expertos como Diego López habrían considerado que esta circunstancia no representa mayores problemas para los operadores jurídicos que integran el Consejo, en tanto este Consejo se encargaría únicamente de la definición de los grandes lineamientos del gobierno judicial, tarea que a su vez no exigiría mayor dedicación, lo cierto es que el texto del Acto Legislativo 02 de 2015 atribuye un amplio repertorio de responsabilidades a este organismo, por lo que el argumento carece de todo soporte normativo.

Segundo, este nuevo esquema orgánico introduce una dinámica perversa en la que el superior jerárquico funcional ya no solo tiene esta calidad en los asuntos judiciales, sino que también lo será respecto de los temas de gobierno judicial. En efecto, los superiores que integran el Consejo

de Gobierno Judicial, como los presidentes de las altas cortes, cuentan con amplias facultades para crear y suprimir cargos, definir la permanencia en el mismo por parte de los funcionarios judiciales, el traslado de jueces, entre muchas otras cuestiones de las que depende la estabilidad laboral de todos los operadores jurídicos. Por esta vía, entonces, los miembros del Consejo de Gobierno Judicial controlan no solo el contenido de las providencias de los operadores jurídicos, sino las condiciones del cargo que ocupan los jueces.

A juicio del magistrado de tribunal Marco Antonio Álvarez Gómez, esto es aún más grave si se tiene en cuenta que a este órgano se le atribuyeron funciones normativas, pues el Consejo de Gobierno Judicial puede dictar reglas de procedimiento en aquellos asuntos no previstos en la legislación. En este escenario, entonces, un mismo funcionario judicial detenta la calidad de superior en cuanto operador jurídico, en cuanto legislativo, y en cuanto a gobernante de la rama judicial. Y los operadores jurídicos ordinarios se encuentran subordinados frente a ellos.

Tercero, como los presidentes de las altas cortes, el representante de los jueces y magistrados y el representante de los empleados judiciales actúan en su calidad de presidente de alta corte y de representante, debiendo actuar en nombre de quienes representan, se mina la autonomía de estos integrantes del Consejo en la labor de gobierno judicial, y se introduce un modelo corporativista y gremialista que patrocina el conflicto y el favorecimiento de intereses sectoriales, en lugar de la atención de los intereses globales de la administración de justicia. En este sentido, el presidente del Consejo de Estado Danilo Rojas acotó que aunque en su conformación el Consejo de Gobierno Judicial es similar a lo que fue la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, ambos organismos funcionan bajo una lógica distinta, pues esta última tenía únicamente una función consultiva, pero carecía de función decisoria, y pretendía servir de enlace entre el gobierno judicial y las necesidades de la administración de justicia.

(iii) Se establecen períodos reducidos para los miembros del Consejo de Gobierno Judicial y una alta rotación en el ejercicio de los cargos, y esta reducción se traduce en una pérdida de continuidad en la gestión del poder judicial. Es así como los representantes de las altas cortes, es decir, 3 de los 9 integrantes del Consejo, permanecen únicamente durante el periodo de su presidencia, es decir por un año; por su parte, el representante de los jueces y magistrado, el de los empleados judiciales y los 3 expertos también cuentan con un estrecho período de dos años. En este escenario, entonces, se pierde la continuidad en las políticas de gobierno judicial, y esta circunstancia, a su vez, debilita el gobierno judicial y afecta la autonomía del poder judicial.

Aunque el ministro de justicia Yesid Reyes sostuvo que la continuidad en las políticas judiciales no se perdía porque los presidentes de las altas cortes actuaban en nombre de la corporación judicial de la cual son presidentes, a juicio Danilo Rojas este argumento carece de soporte, porque en realidad esta calidad es mucho más compleja, y en la práctica estos presidentes son más que un vocero, y sus propias percepciones sobre el funcionamiento de la justicia inciden en su gestión y en las decisiones que adopta en esta calidad.

(iv) Además, se eliminaron las estructuras seccionales que anteriormente permitían la presencia de la administración de justicia en todo el territorio nacional.

(v) El gobierno judicial, que anteriormente obedecía a una lógica colegiada, actualmente no existe, ya que la Gerencia asumió gran parte de las labores anteriormente asignadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, con lo cual se elimina este componente que garantizaba la transparencia, la racionalidad, y los procesos deliberativos en la adopción de las decisiones del gobierno judicial.

(vi) Finalmente, también se genera un desequilibrio en la gestión de la Rama Judicial, porque la Gerencia concentra funciones que trascienden la mera administración y la mera ejecución de las políticas definidas por el Consejo de Gobierno Judicial, máxime cuando el Gerente integra este organismo, y asume, por esta vía, el doble rol de la gobernanza judicial y de administrador, y el de juez y parte.

En definitiva, la reforma constitucional habría anulado los principios que inspiraron la configuración del poder judicial en la Constitución de 1991, como el reconocimiento del autogobierno, incluso en la conformación de los órganos de gestión, la especialización y la dedicación exclusiva.

-Por último, se sostuvo que la reforma constitucional resultaba inútil e inadecuada para enfrentar los verdaderos problemas de la administración de justicia. En este sentido, el experto Néstor Iván Osuna Patiño sostuvo que el Congreso perdió la oportunidad para enfrentar los graves y profundos problemas que afronta la justicia en Colombia, porque se ocupó de asuntos de segundo orden que no constituyen hoy en día la mayor fuente de dificultades en la gestión de la Administración de Justicia. Por tan solo poner un ejemplo, actualmente una de las mayores barreras en

el funcionamiento del poder judicial se origina en la muy escasa asignación presupuestal, en la falta de autonomía en el manejo financiero y presupuestal y en la ausencia de una auditoría externa sobre el manejo de los recursos; así, aunque la demanda de justicia se ha incrementado en un 350% en los últimos 20 años, el incremento presupuestal ha sido tan solo del 20% en este mismo período de tiempo. Paradójicamente, la reforma constitucional guarda silencio sobre este mismo, y lo mismo ocurre con temas de tanta trascendencia como la congestión judicial, la modernización del aparato de justicia o la implementación de la oralidad. En definitiva, con la reforma constitucional los problemas de la justicia permanecen incólumes.

5.5. Prospectiva de la reforma constitucional

5.5.1. En general, la mayor parte de invitados a la audiencia pública consideraron que existen serias dificultades en la implementación de la reforma constitucional. Difieren, sin embargo, en su apreciación sobre las razones y la dimensión de esta dificultad.

5.5.2. Para el experto Néstor Iván Osuna Patiño y para el magistrado Marco Antonio Álvarez Gómez no ha sido posible la implementación de la reforma porque el diseño del poder judicial contenido en el Acto Legislativo hace inviable su propia materialización, de modo que lo que rige actualmente son las normas transitorias, cuya vigencia se ha venido extendiendo indefinidamente. Es decir, la misma normatividad demandada contiene los elementos de su propia ineeficacia.

Por tan solo mencionar un ejemplo, el Consejo de Gobierno Judicial no se ha podido integrar porque por el esquema de integración acogido en la reforma, la designación de los representantes de los empleados judiciales y de los jueces y magistrados ha generado pugnas y confrontaciones internas entre los operadores jurídicos y entre los empleados judiciales, y en general, ha dado lugar a una dinámica perversa cuyo efecto es la imposibilidad de integrar este organismo. Por ello, aún subsiste el debilitado y moribundo Consejo Superior de la Judicatura. En últimas, entonces, la falta de implementación de la reforma es atribuible al diseño contenido en esta reforma.

5.5.3. Diego López coincide en que la reforma constitucional dista mucho de ser una realidad, ya que el nuevo modelo de gestión judicial hace parte de la ciencia ficción, como lo demuestra el hecho mismo de la realización de la audiencia pública. Sin embargo, las dificultades tendrían otro origen. A su juicio existe una marcada resistencia de los propios actores de la justicia para permitir el cambio, incluso de actores tan relevantes como el Consejo Superior de la Judicatura, el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia. De este modo, existe un grave impasse constitucional, por cuanto de los propios destinatarios de la reforma constitucional se niegan a su cumplimiento y ejecución. Este impasse debe ser resuelto por la Corte Constitucional, y en la solución del mismo debería existir la disposición para experimentar nuevos modelos que impulsen no solo la autonomía judicial, sino también la eficiencia, frente a la cual la Rama Judicial tiene enormes deudas.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241.1 de la Carta Política, esta Corporación es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los textos demandados, como como quiera se trata de enunciados contenidos en un acto reformatorio de la Constitución Política.

2. Asuntos a resolver

De acuerdo con los antecedentes expuestos, la Corte debe resolver los siguientes asuntos.

En primer lugar, debe establecerse la viabilidad y el alcance del pronunciamiento judicial, ya que a lo largo del proceso se pusieron en evidencia dos circunstancias que eventualmente podrían tornar improcedente el control constitucional propuesto en el escrito de acusación.

Por un lado, la Procuraduría General de la Nación reiteró la posición que viene sosteniendo de tiempo atrás, en el sentido de que este tribunal carece de la competencia para resolver las demandas contra reformas constitucionales, cuando el vicio que se alega no tiene origen en presuntas irregularidades en el trámite de aprobación legislativa. A su juicio, el tipo de examen que este tribunal realiza por fuera de este preciso marco constituye una modalidad de revisión material que la Constitución no permite, aun cuando esta Corporación haya querido encubrir su dimensión y naturaleza sustancial a través de la artificiosa figura del desbordamiento en el ejercicio del poder de reforma.

Además, para el Ministerio de Justicia, la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, la Fiscalía General de la Nación y el ciudadano Gerardo Antonio Duque Gómez, los cargos del escrito de acusación no permiten la estructuración del juicio de sustitución planteado por el accionante, por tener cuatro tipos de deficiencias: (i) se controvirtieron medidas que tienen un respaldo constitucional directo; (ii) no se identificaron los estándares que deberían servir como base del escrutinio judicial; (iii) no se indicaron los componentes normativos de la reforma que anularían o suprimirían los ejes definitorios de la Carta Política; (iv) y finalmente, se habría confundido el juicio de sustitución con el control material de la legislación.

Teniendo en cuenta los señalamientos anteriores, se debe determinar la procedencia y el alcance del pronunciamiento judicial, absolviendo dos interrogantes: (i) primero, si por alguna de las razones esbozadas por la Procuraduría General de la Nación, esta Corporación carece de la competencia para resolver las demandas de inconstitucionalidad contra Actos Legislativo, cuando el cuestionamiento apunta a demostrar la sustitución, supresión o anulación de un eje esencial de la Carta Política; (ii) y segundo, si los señalamientos del escrito de acusación satisfacen las cargas elementales para la estructuración del juicio de validez propuesto por el actor, teniendo en cuenta los reparos que contra los cargos de la demanda formularon el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, la Presidencia de la República, la Fiscalía General de la Nación y el ciudadano Gerardo Antonio Duque Gómez.

En caso de ser procedente la revisión judicial, se efectuará el control propuesto por el accionante, estableciendo si el nuevo esquema de gobierno y administración de la Rama Judicial plasmado en el Acto Legislativo 02 de 2015 sustituyó, suprimió o anuló los elementos esenciales de la Constitución de 1991 a partir de los cuales se estructuró el sistema de administración de justicia, y si, por tanto, al haberse excedido el Congreso en sus competencias de reforma constitucional, se debe declarar la inexequibilidad de la perceptiva acusada.

Para abordar estos interrogantes, el presente fallo tendrá la siguiente estructura:

Con respecto a la viabilidad y alcance del escrutinio judicial, se examinarán los siguientes problemas: (i) por un lado, se determinará si la Corte tiene la atribución para efectuar el control de los actos reformatorios de la Constitución por vicios competenciales derivados del exceso en el ejercicio del poder de reforma del constituyente, teniendo en cuenta los reparos de la Procuraduría General de la Nación frente a esta facultad; (ii) y de otro lado, se valorará la aptitud de la demanda, partiendo de las objeciones que plantearon algunos de los intervenientes a los señalamientos del escrito de acusación.

En caso de ser procedente el escrutinio judicial, se establecerá si los artículos 15, 16, 17, 18, 19 y 26 del Acto Legislativo 02 de 2015, que fijan el nuevo modelo de gobierno y administración del Poder Judicial, así como las bases del sistema disciplinario de los empleados judiciales, adolecen de un vicio competencial por exceso en el ejercicio del poder de reforma por parte del Congreso, al haber eliminado, sustituido o suprimido los principios de independencia y autonomía judicial.

Para este efecto se abordarán las siguientes temáticas: (i) primero, se ofrecerá una caracterización general del tipo de escrutinio judicial propuesto en esta oportunidad, es decir, del control constitucional de actos reformatorios de la Constitución por el exceso en el ejercicio del poder de reforma, indicando su naturaleza y estructura; (ii) segundo, se identificarán los parámetros del control constitucional en el caso particular; (iii) tercero, se ofrecerá una caracterización de la normatividad impugnada, explicando los objetivos y los ejes temáticos básicos de la reforma al modelo de gobierno y administración del poder judicial; (iv) finalmente, se establecerá si el referido esquema suprime los pilares esenciales de la Carta Política sobre los cuales se configuró la organización y el funcionamiento del Poder Judicial en la Constitución de 1991, y si por ende, la normatividad correspondiente debe ser declarada inexequible.

3.La competencia de la Corte para evaluar la constitucionalidad de los actos reformatorios de la Constitución a la luz de criterios competenciales

3.1. Tal como se expresó en los acápite anteriores, la Procuraduría General de la Nación estima que en el marco del control abstracto de constitucionalidad, la competencia de esta Corporación frente a los actos reformatorios de la Carta Política se circunscribe a la revisión de la regularidad procedural, por lo cual no podría efectuar el tipo de examen propuesto en el escrito de acusación, por trascender este marco y extender a cuestiones de orden material.

Esta apreciación, por su parte, se ampara en dos tipos de consideraciones:

Por un lado, en la tesis sobre la inexistencia de límites materiales al poder de reforma del constituyente, pues si la misma Constitución permite su propia reforma sin establecer excepciones a esta facultad general, mal podría el juez constitucional imponer unilateralmente estos límites, sin tener un fundamento normativo expreso para ello. Una valoración de este tipo implicaría no solo imponer barreras ilegítimas a los necesarios procesos de reforma y ajuste, en contravía del espíritu de la Carta del 1991, sino también que el juez constitucional asume oficiosamente la labor de crear ella misma, de manera artificiosa, los parámetros del juicio de validez, para luego aplicarlos al caso concreto.

Asimismo, la apreciación del Ministerio Público se sustenta en la tesis sobre los límites de la Carta Política al control constitucional de los referidos actos, pues los artículos 241.1, 241.2 y 379 del texto superior habrían circunscrito el escrutinio judicial a la revisión de los cuestionamientos de forma y de procedimiento, y en este caso, el examen que pretende efectuar la Corte trasciende por mucho la valoración anterior, siendo en realidad una forma velada de control material, o en el mejor de los casos, una valoración de los vicios de orden competencial, que según la propia jurisprudencia de este tribunal, son vicios sustanciales. En este marco, entonces, la pretensión de esta corporación de extender el alcance del escrutinio judicial envuelve una extralimitación en el ejercicio de las competencias que le fueron conferidas, y con ello, la eliminación del principio democrático, del Estado de Derecho y de los principios de supremacía constitucional, legalidad y soberanía popular, porque las decisiones adoptadas por los representantes del pueblo, o incluso con la mediación directa de éste, pueden ser vetadas por una mayoría simple y episódica de jueces no elegidos democráticamente, a partir de unos estándares que carecen de referente normativo, elaborados y construidos artificiosamente.

3.2. La Corte reitera la posición que ha venido sosteniendo sobre el alcance del control de los actos reformatorios de la Constitución y descarta, nuevamente, la ya arraigada tesis del Ministerio Público sobre la incompetencia de este tribunal para evaluar la constitucionalidad de los actos legislativos a la luz de criterios competenciales, por la supresión de los elementos definitorios del ordenamiento superior⁵⁰.

3.3. Lo primero que cabe advertir es que la tesis de la Procuraduría General de la Nación sobre la inexistencia de barreras o límites al poder de reforma de la Constitución, se opone a los principios básicos sobre los cuales se funda el Estado Constitucional de Derecho. Este modelo de Estado supuso la superación del modelo plebiscitario de la democracia, que hacía radicar la legitimidad del sistema político y económico, de manera exclusiva, en la voluntad de la mayoría, independientemente del contenido de esta voluntad. Dentro del nuevo modelo de democracia, en cambio, la voluntad de la mayoría debe contar con algunas cualificaciones elementales para servir como criterio jurídico de validación de las decisiones en el escenario político, económico y social, y en particular, para que el contenido de dicha voluntad sea compatible con los límites al poder y con la garantía de los derechos humanos⁵¹.

El Ministerio Público asume que al no existir un catálogo expreso de límites sustantivos al poder de reforma constitucional en la Carta del 91, el constituyente se encuentra habilitado para alterar el contenido del ordenamiento superior, libre y discrecionalmente, con la sola condición de que se respeten las formas y los lineamientos de orden procedural determinados expresamente en el sistema jurídico. Y al no existir ninguna barrera de orden material, por sustracción de materia el juez constitucional no podría adelantar el control respecto de los actos reformatorios de la Carta Política por un exceso en el ejercicio del poder de reforma por supresión de los pilares básicos de la Constitución Política.

De este modo, la tesis de la Procuraduría sobre el poder irrestricto, ilimitado e incondicional al poder de reforma, se opone a los principios básicos sobre los cuales se asienta la organización política, social y económica.

3.4. Por otro lado, tampoco son admisibles los reparos de la Vista Fiscal sobre la connotación material encubierta del control efectuado por esta Corporación, a su juicio carente de fundamento normativo, y fuente de dificultades lógicas, conceptuales y ante todo, de legitimidad política.

3.4.1. Con respecto a los señalamientos acerca de la naturaleza sustancial del referido control, debe aclararse que aunque dentro de dicho

examen se efectúa una confrontación entre dos contenidos, a saber, entre las normas que reforman la Constitución y los elementos definitorios del ordenamiento superior, la naturaleza, estructura y finalidad de ambos razonamientos es sustancialmente distinta en uno y otro caso: (i) primero, el objeto del denominado juicio de sustitución es la valoración del ejercicio del poder de reforma, de modo tal que el cotejo material que se realiza entre el precepto objeto de control y el elemento fundamental de la Constitución es tan solo instrumental y funcional al objetivo general de determinar si el constituyente se excedió en el ejercicio de sus competencias; en el control material, por el contrario, este cotejo constituye el objeto mismo de la intervención judicial, porque de lo que se trata es de determinar si se presenta una incompatibilidad normativa entre normas jurídicas de distinto rango jerárquico; (ii) segundo, el estándar con respecto al cual se efectúa la confrontación normativa es distinto en uno y otro caso: en el primer caso este parámetro son los principios transversales y estructurales que subyacen al ordenamiento superior, de modo que las disposiciones constitucionales son únicamente la materialización o concreción particular de tales elementos, y su función no es la de servir como estándar del juicio de validez, sino la de permitir la identificación del elemento definitorio de la Carta Política; en el control material de la legislación, por el contrario, el estándar o parámetro de juicio sí son los preceptos constitucionales considerados en sí mismos; (iii) y finalmente, el tipo de cotejo que se efectúa en uno y otro escenario es distinto: en el control material se establece una relación de incompatibilidad normativa, de modo que la preceptiva legal se estima inconstitucional cuando se opone de algún modo a los mandatos constitucionales, mientras que en el otro caso se debe establecer no solo una incompatibilidad normativa entre el acto reformatorio de la Constitución y el principio axial del ordenamiento superior, sino si aquél suprime o sustituye uno de estos principios esenciales. Se trata, en definitiva, de ejercicios analíticos diferentes.

3.4.2. Asimismo, la Corte descarta el señalamiento de la Vista Fiscal por la presunta carencia de fundamento normativo de la facultad de esta corporación para efectuar el referido control. En efecto, aunque el artículo 241 de la Constitución no contiene una habilitación expresa en este sentido, la potestad se ampara en una interpretación textual, sistemática y teleológica de la preceptiva constitucional, y en particular, de los artículos 2, 241 y 379 de la Carta Política. En efecto, como la Carta Política facultó al constituyente secundario para reformar la Constitución, más no para quebrantárla, derogarla integralmente o cambiarla, y como al mismo tiempo asignó a este tribunal la función de asegurar jurisdiccionalmente la regularidad en los procesos de reforma constitucional, las potestades de control jurisdiccional de estos actos, previstas en los artículos 241.1 y 242.2 de la Carta Política, deben ser entendidas como comprensivas de la facultad para revisar y valorar el ejercicio del poder de reforma, es decir, para evaluar vicios de orden competencial.

3.4.3. Finalmente, los reparos de la Procuraduría al denominado juicio de sustitución por las dificultades lógicas, conceptuales y de legitimidad política del juicio de sustitución, corresponden a las críticas que en general se formulan contra la justicia constitucional.

Así, preocupa al Ministerio Público la discrecionalidad con la que cuenta el juez constitucional al construir los ejes definitorios del ordenamiento superior, es decir, los estándares del juicio de validez, pues en realidad estos no corresponden a ninguna disposición expresa del texto constitucional. Esta dificultad, sin embargo, se extiende a la actividad argumentativa que se despliega en toda labor jurisdiccional, puesto que, en últimas, la decisión judicial, particularmente en el escenario constitucional, no se obtiene de aplicar directamente las previsiones constitucionales como tales a los casos concretos, sino que el proceso de subsunción presupone construir las sub-reglas controlantes del caso, a partir de la interpretación y articulación de todo el entramado constitucional; es decir, la premisa mayor del razonamiento judicial nunca es un texto jurídico "en bruto", sino una sub-regla creada por el operador jurídico, a partir de los contenidos normativos establecidos por el constituyente y por el legislador. De este modo, la dificultad que plantea el Ministerio Público al juicio de sustitución corresponde en realidad a una dificultad común a toda la actividad jurisdiccional en general, y que por sí sola no tiene la potencialidad de desvirtuar la facultad de la Corte para revisar la constitucionalidad de los actos reformatorios de la Constitución.

Lo propio puede afirmarse de las críticas a la legitimidad democrática de la Corte para vetar las reformas constitucionales, pues estos señalamientos, según los cuales las decisiones adoptadas democráticamente por representantes del pueblo, o incluso con la mediación directa de éste, podrían ser vetadas por una mayoría simple y episódica de jueces no elegidos democráticamente, corresponden en su integridad a la denominada "crítica anti-mayoritaria". Este señalamiento, al que por lo demás ya en distintas oportunidades se le ha dado respuesta, corresponde a reproches de orden político, y que, por ende, por sí solo tampoco desvirtúa la competencia que la Constitución le atribuyó a la Corte Constitucional, con el objeto de que institucionalmente se aseguren unos mínimos constitucionales relacionados con los límites al poder y con el respeto y garantía de los derechos fundamentales en los procesos de transformación constitucional.

3.5. En este orden de ideas, entonces, la Corte reafirma su competencia para valorar el ejercicio del poder de reforma por parte del constituyente secundario, por la presunta supresión de los ejes fundantes del ordenamiento superior.

4.La aptitud de la demanda

4.1. Tal como se indicó en los acápite precedentes, en el auto admisorio de la demanda el magistrado sustanciador efectuó una valoración preliminar del escrito de acusación, concluyendo que, en principio, éste admitía un pronunciamiento de fondo. No obstante, a lo largo del proceso judicial la Presidencia de la República, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, la Fiscalía General de la Nación y el ciudadano Gerardo Antonio Duque Gómez estimaron que no era viable un pronunciamiento de fondo, en la medida en que los cargos de la demanda no permitirían la estructuración del juicio de sustitución propuesto por el accionante. Esta solicitud fue reiterada por el ministro de justicia en la audiencia pública.

A juicio de los referidos intervenientes, el escrito de acusación tiene las siguientes deficiencias: (i) en primer lugar, la presunta falencia del Acto Legislativo que se alega en la demanda, en realidad tendría pleno respaldo normativo, ya que el accionante argumenta que el Congreso carece de la competencia para reformar la Constitución, pero en realidad, el artículo 374 de la Carta Política habilita expresamente a este órgano para modificar el texto constitucional mediante actos legislativos; (ii) en segundo lugar, el actor también habría fallado al individualizar el estándar o el parámetro del examen judicial, ya que no identificó con precisión el elemento esencial del ordenamiento superior que fue suprimido por el ordenamiento superior, ni las razones por las que este componente normativo es un elemento definitorio del texto constitucional; (iii) asimismo, el actor también habría fallado al no señalar los componentes normativos de la reforma que suprime un eje definitorio de la Carta Política, y al no indicar las razones de tal anulación; (iv) finalmente, el accionante habría confundido el juicio de sustitución con el control material de la legislación, asumiendo que cualquier divergencia entre el contenido de los preceptos constitucionales y el contenido del Acto Legislativo devendría en la inexequibilidad de este último, cuando justamente lo que persiguen estos actos es la modificación del texto constitucional.

4.2. En este contexto, entonces, corresponde a la Corte determinar si las acusaciones de la demanda admiten un pronunciamiento de fondo.

Para este efecto, debe recordarse que el criterio para valorar la aptitud de los cargos es que la demanda debe individualizar los elementos constitutivos y estructurales del escrutinio judicial, y que, en el caso de los actos reformatorios de la Constitución, implica la identificación del componente esencial del ordenamiento superior que sirve como estándar del juicio, la indicación de las razones por las que ese elemento tiene el status de pilar fundamental, el señalamiento del contenido normativo objeto de análisis y la indicación de las razones por las que dicho contenido suprime o sustituye el elemento definitorio de la Carta Política, hasta desdibujarla y desnaturalizarla⁵².

Esta individualización de los elementos estructurales del juicio se exige, por un lado, porque la Constitución prohíbe el control oficioso de la legislación, y en caso de dar trámite a demandas que no satisfacen esta exigencia, el juez constitucional tendría que introducir por sí mismo los insumos argumentativos que no proporcionó el demandante, y por esta vía estaría efectuando un control oficioso del sistema jurídico. Además, la indicación de los elementos estructurales del escrutinio judicial es indispensable para la conformación de la litis constitucional, en función de la cual se estructura el proceso deliberativo que antecede y suministra al juez los insumos de su decisión; cuando el escrito de acusación no precisa el objeto de la controversia, el debate jurídico no se puede configurar, y el juez constitucional estaría avocado a resolver un asunto aún no delineado, y sin contar con los elementos de juicio que proporcionan las intervenciones ciudadanas y las intervenciones de las entidades públicas, el concepto del Ministerio Público y, en este caso, la participaciones de los invitados a la audiencia pública. Todo ello devendría en un debilitamiento del control constitucional, y por tanto, en un menoscabo de la supremacía constitucional dentro del ordenamiento jurídico.

Teniendo en cuenta estos parámetros, pasa la Corte a valorar la aptitud de la demanda y a determinar la viabilidad de un fallo de fondo.

4.3. Con respecto al primero de los reparos, la Corte estima que el primero de los reparos formulados por los intervenientes a la aptitud de la demanda no está llamado a prosperar, en la medida en que el fundamento de la acusación del accionante no es una supuesta incompetencia del Congreso para efectuar cualquier modificación al texto constitucional, sino su incompetencia para suprimir los principios que orientaron la configuración del sistema de gobierno de la Rama Judicial, y en particular, la creación del Consejo Superior de la Judicatura. Es así como en distintas oportunidades el actor sostiene que la declaratoria de inexequibilidad del Acto Legislativo se requiere, no porque haya alterado el modelo de gobierno y administración del poder judicial, sino porque la hacerlo, se eliminaron los principios esenciales que irradiaban el ordenamiento superior. Los cuestionamientos a la aptitud de la demanda, entonces, se amparan en una comprensión del escrito de acusación que no se ajusta a su tenor literal.

4.4. El segundo de los señalamientos también es infundado.

En efecto, aunque en algunos apartes de la demanda se sostiene indistintamente que el elemento definitorio de la Constitución Política que fue suprimido con la reforma constitucional es la organización del Estado y el Consejo de la Judicatura, a lo largo del escrito se aclara que ninguno de estos elementos son inamovibles, y que el límite al poder de reforma está dado, más bien, por los principios transversales que orientaron el diseño institucional del Poder Judicial y la creación del Consejo Superior de la Judicatura, a saber, los principios de independencia y de autonomía judicial, y los componentes de tales principios que aseguran la conducción de la Rama Judicial por este mismo órgano. En este orden de ideas, entonces, la indeterminación del escrito de acusación en cuanto al componente esencial de la Constitución, derivada de la ambigüedad y de los términos equívocos en que fueron planteados en la demanda de inconstitucionalidad, puede ser superada mediante una lectura integral del respectivo documento.

Esta lectura, por lo demás, coincide con la que efectuaron los participantes en la audiencia pública del día 30 de marzo de 2016, pues con excepción del entonces ministro de Justicia Yesid Reyes Alvarado, quien solicitó un fallo inhibitorio por no haberse individualizado correctamente la premisa mayor de juicio de sustitución, los invitados asumieron que la controversia jurídica planteada por el demandante giraba en torno a la posible supresión de los principios de independencia y autonomía judicial, y que eran éstos los componentes que por no poder ser anulados por el Congreso, debían servir como parámetro del escrutinio judicial. De este modo, si razonablemente la comunidad jurídica entendió el objeto de la controversia planteada en la demanda, mal podría la Corte valerse de tecnicismos y de artificios para eludir un problema real y comprensible para todos, que podría comprometer la independencia y la autonomía judicial.

La Corte precisa, sin embargo, que aunque a nivel discursivo el debate se estructuró en función de los principios de independencia y de autonomía, considerados genérica y globalmente, desde una perspectiva material la controversia versó sobre un componente o una faceta específica de los mismos: el autogobierno judicial. En efecto, la independencia judicial, entendida en un sentido amplio, comprende muy amplias y distintas facetas⁵³, pero en el presente proceso el debate recayó únicamente sobre tan solo algunas de estas dimensiones, porque los cuestionamientos de la demanda y de los sujetos procesales no se encaminaron a demostrar que la reforma constitucional implicaría la pérdida de la independencia de los operadores de justicia considerados individualmente, sino la pérdida de la capacidad de autogestión de la Rama Judicial. Y esto tiene sentido, porque la normatividad demandada no introdujo cambios en la estructura o en las reglas de funcionamiento de los órganos encargados de administrar justicia, sino en la institucionalidad encargada del gobierno y administración de la Rama Judicial, por lo que la eventual afectación o supresión de la independencia, se predicaría, al menos en principio, de la conducción del poder judicial, y no de la actividad jurisdiccional propiamente dicha. Así las cosas, la Corte estima que el control jurisdiccional, de ser procedente, debe efectuarse a la luz de este componente específico del principio de independencia judicial: el autogobierno judicial.

4.5. Asimismo, este tribunal difiere de la apreciación de los intervenientes según la cual el accionante no habría indicado las razones por las que los principios de independencia y de autonomía judicial constituyen ejes definitorios del ordenamiento superior, que pueden servir como parámetro para valorar el ejercicio del poder reformatorio del Congreso. En efecto, una aproximación integral del escrito de acusación revela que el accionante proporcionó tres tipos de argumentos: (i) de una parte, el actor se valió de los antecedentes de la Carta Política para identificar los propósitos del constituyente al establecer la estructura de la Rama Judicial, y a partir de esta aproximación histórica concluyó que la creación del Consejo Superior de la Judicatura había respondido al propósito de garantizar la independencia y autonomía del poder judicial, y en particular, la capacidad de autogobierno de este órgano del Estado; (ii) asimismo, el accionante se valió de una interpretación sistemática del ordenamiento superior para respaldar la tesis de que uno de los principios transversales de la Constitución es la independencia y la autonomía judicial, y en particular, la autogestión del Poder judicial; en este sentido, la demanda contiene una profusa relación de disposiciones constitucionales sobre la configuración de los órganos de gobierno y administración de la Rama Judicial, sobre el perfil de quienes los integran o el espectro de sus competencias, y con base en ellas se concluye que un elemento estructural de la Carta Política es el principio de independencia judicial; (iii) finalmente, el accionante se ampara en aquellas normas del texto constitucional que expresamente reconocen este principio, entre ellos los artículos 228 y 230, según los cuales “*las decisiones [de la Administración de Justicia] son independientes*” y que “*los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley*”. A partir de este entramado normativo, el demandante concluye que los referidos principios son ejes definitorios de la Carta Política que no podían ser suprimidos por el Congreso, y que es a la luz de los mismos que debe valorarse el ejercicio de la facultad de reforma efectuado por el constituyente secundario. Así pues, independientemente de la solidez de esta línea argumentativa, lo cierto es que en el escrito de acusación se abordó expresa y deliberadamente la pregunta por la connotación esencial y estructural de los principios de independencia y autonomía judicial, y que, en el marco de este interrogante, el accionante proporcionó un amplio catálogo de razones en defensa de esta posición, que posteriormente serán valoradas.

4.6. De igual modo, la Sala disiente de los planteamientos de los intervenientes sobre la presunta falta de identificación de los componentes de la reforma constitucional que habrían hecho nugatorios los ejes fundantes de la Carta Política a los que alude el demandante, y de las razones de su supresión o anulación.

Aunque dispersas a lo largo del texto, la demanda identifica un catálogo de las medidas contenidas en el Acto Legislativo 02 de 2015 que a su

juicio son lesivas de los principios de independencia y de autonomía judicial, así como las razones de la supuesta supresión. Es así como en la demanda se señalan al menos cuatro elementos normativos que, articulados entre sí, provocarían la incapacidad de la Rama Judicial para autogobernarse: la dedicación no permanente de la mayor parte de miembros del Consejo de Gobierno Judicial a la labor de conducción del órgano, la atribución a unos mismos actores del doble rol de administración y de jurisdicción, la habilitación al Ejecutivo para intervenir en el funcionamiento del Consejo de Gobierno Judicial, y la concentración de funciones en la Gerencia de la Rama Judicial, así como su intervención en el órgano directivo. El actor efectúa un análisis individualizado de estas medidas y un análisis global de todas ellas, para finalmente concluir que el nuevo esquema no permite la autogestión del Poder Judicial, y que, por ende, hace nugatoria esta faceta de la independencia y de la autonomía judicial.

Este tipo de aproximación, por lo demás, coincide con el planteamiento de varios de los participantes en la audiencia pública, al explicar que decisiones como la de adjudicar a presidentes de altas cortes, magistrados, jueces y empleados judiciales la responsabilidad de conducir la Rama Judicial, la de reducir sensiblemente el periodo de los miembros del Consejo de Gobierno Judicial, o la de robustecer excesivamente las funciones de la Gerencia de la Rama, terminaban por desdibujar plenamente la independencia y la autonomía judicial.

En este orden de ideas, el accionante sí identificó las medidas que a su juicio producen la inconstitucionalidad del Acto Legislativo.

4.7. Finalmente, la Sala tampoco comparte la tesis de que el ejercicio analítico efectuado por el demandante corresponde a la revisión material de la legislación que de ordinario se efectúa en el marco del control abstracto de constitucionalidad, y no al juicio de sustitución, que es el que procedería frente a los actos reformatorios de la Carta Política.

En efecto, lo que se valora y cuestiona en la demanda de inconstitucionalidad es el ejercicio de las competencias reformatorias del Congreso, y no el contenido mismo de la reforma, como ocurre con el control material. Por este motivo, las reflexiones del actor sobre la compatibilidad entre el Acto Legislativo 02 de 2014 y la independencia y la autonomía judicial no constituyen un fin en sí mismo, sino que, por el contrario, son funcionales al argumento sobre el presunto ejercicio irregular de las facultades reformatorias por parte del constituyente secundario.

Asimismo, los referentes del escrutinio efectuado por el actor no son las normas constitucionales en sí mismas consideradas, sino en tanto éstas encarnan y materializan principios transversales y estructurales de la Carta Política que le confieren su identidad, como los principios de independencia y de autonomía judicial. La alusión del accionante a los artículos 228 y 230 de la Carta Política, así como a las normas constitucionales que crearon el Consejo Superior de la Judicatura, no es porque tengan un valor propio o autónomo ni es en relación con estas normas que se efectúa el ejercicio de confrontación, sino que constituyen el insumo para acreditar la existencia de principios subyacentes al ordenamiento constitucional que no podían ser alterados por el constituyente secundario, y es frente a estos parámetros que se realiza el cotejo, como paso preliminar a la valoración del ejercicio de las competencias normativas por parte del Congreso.

Así las cosas, la argumentación del actor apunta, no a demostrar que el Acto Legislativo 02 de 2015 alteró el modelo de gobierno y administración del Poder Judicial, sino que con esta modificación se suprimieron principios esenciales de la Carta Política, y que el Congreso carecía de la competencia para efectuar una reforma normativa de esta envergadura. Este es el tipo de ejercicio analítico que esta Corte realiza en el marco del juicio de sustitución.

4.8. En definitiva, la demanda contiene los elementos para un pronunciamiento de fondo, como quiera que los cargos identifican los elementos estructurales del escrutinio judicial por exceso en el ejercicio del poder de reforma de la Constitución, así: (i) primero, se individualizaron los principios transversales del ordenamiento superior con respecto a los cuales se valora la competencia del Congreso, a saber, los principios de independencia y de autonomía judicial, y en particular, el principio de autogobierno judicial; (ii) segundo, se indicaron las razones por las que los referidos principios son ejes definitorios de la Carta Política, a partir de una aproximación histórica, sistemática, teleológica y textual a la Constitución; (iii) y finalmente, se señalaron las medidas contenidas en el Acto Legislativo 02 de 2015 que, por ser anular completamente el autogobierno judicial, no podían ser adoptadas por el constituyente secundario, así como las razones de la referida anulación.

4.9. Asimismo, la Corte toma nota de que en la audiencia pública del 30 de marzo los participantes ofrecieron nuevos elementos de juicio para el escrutinio judicial, que disipan cualquier duda sobre la viabilidad del examen propuesto por el actor. De una parte, si los términos equívocos y ambiguos en que se propuso la demanda generaban alguna incertidumbre sobre los estándares que debían ser utilizados para valorar el Acto Legislativo, sobre las medidas contenidas en el Acto Legislativo 02 de 2015 que eventualmente podrían subvertir el orden constitucional o sobre

las razones del presunto quebrantamiento del orden constitucional, en la audiencia pública se configuró un debate amplio y profundo sobre cada uno de estos elementos de discusión, y la controversia quedó planteada en términos precisos, concretos e inequívocos. Asimismo, en esta audiencia los participantes ofrecieron insumos de análisis adicionales decisivos, como los elementos de contexto para entender el escenario político en el que se inscribe la reforma constitucional y los cuestionamientos a la misma, las variables que deben ser tenidas en cuenta para valorar el ejercicio de las competencias ejercidas por el Congreso, la importancia del asunto debatido y su impacto en el funcionamiento del sistema de justicia, y las razones que podrían justificar la intervención judicial en esta controversia.

Teniendo en cuenta todos estos elementos, la Sala Plena concluye que en general, la demanda satisfizo los requerimientos básicos para la estructuración del juicio de validez, y que, además, el proceso deliberativo que se surtió con posterioridad a la admisión de la demanda suministra las herramientas analíticas y los insumos necesarios para abordar la problemática planteada en el escrito de acusación.

4.10. Sin perjuicio de la procedencia general del examen judicial propuesto por el accionante, la Corte encuentra que no es viable el juicio frente a algunos de los apartes normativos acusados, tal como se explica a continuación.

4.10.1. En primer lugar, las acusaciones de la demanda, las intervenciones públicas y ciudadanas en el proceso judicial, y las participaciones en la audiencia pública del 30 de marzo, se centraron en el análisis del nuevo modelo de gobierno y administración del Poder Judicial establecido con la supresión de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y con la creación del Consejo de Gobierno Judicial y de la Gerencia de la Rama Judicial. Sin embargo, no se formularon cuestionamientos frente al otro componente de la normatividad demandada, que modificó el régimen disciplinario de la Rama Judicial mediante la supresión de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. En la demanda de inconstitucionalidad, por ejemplo, no se formuló ningún cargo en contra del nuevo modelo disciplinario judicial, y en las intervenciones solo se encuentran referencias marginales y accesoriales a este tópico, sin que de ninguna de ellas se pueda derivar un cuestionamiento a la constitucionalidad de esta normatividad. Lo propio puede afirmarse de la audiencia pública, cuyos núcleos temáticos giraron en torno a problemáticas asociadas fundamentalmente a la creación del Consejo de Gobierno Judicial y a la Gerencia de la Rama Judicial.

Y como las consideraciones sobre este último tópico no son extrapolables ni trasladables al nuevo modelo disciplinario judicial, puede concluirse válidamente que no existe ninguna acusación frente a la normatividad contenida en el Acto Legislativo, y que por ende, no es procedente el examen judicial frente a este componente de la reforma constitucional. En este orden de ideas la Corte se abstendrá de pronunciarse sobre la validez de los siguientes preceptos: (i) del artículo 19, que justamente crea la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, y determina sus competencias y el sistema de designación y el período de sus miembros; (ii) de la derogatoria de los numerales 3 y 6 del artículo 256 de la Constitución Política contenida en el artículo 17 del Acto Legislativo, en la medida en que tal derogatoria se refiere a las antiguas competencias de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura; (iii) del fragmento del numeral 6 del artículo 18 del Acto Legislativo 02 de 2015 que establece como disposición transitoria que *“la autoridad nominadora para las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial será la Comisión Nacional de Disciplina Judicial”*; (iv) del inciso 1 del artículo 26 del Acto Legislativo, que ordena sustituir la expresión *“Consejo Superior de la Judicatura”* por la de *“Comisión Nacional de Disciplina Judicial”* en el artículo 116 de la Carta Política.

4.10.2. Asimismo, esta Corporación se abstendrá de pronunciarse sobre la constitucionalidad de aquellos preceptos de la reforma que se refieren a los consejos seccionales de la judicatura, en la medida en que su creación y sus funciones fueron delegadas por mandato constitucional a la propia ley, de modo que las alteraciones a los mismos no tienen la potencialidad de suprimir o sustituir los principios estructurales de la Carta Política. Es así como según versión original del artículo 256 de la Constitución, *“corresponde (...) a los consejos seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones (...)”*; asimismo, en la versión original del artículo 254.2 de la Carta Política se habilitaba al legislador para crear consejos seccionales de la judicatura para cumplir la función disciplinaria. En este orden de ideas, como la existencia y el catálogo de competencias de los consejos seccionales es asunto de orden legal, y como por este motivo el Congreso no podría excederse en el ejercicio del poder de reforma constitucional al regular tales instancias, no es procedente el escrutinio judicial frente a las disposiciones correspondientes. Así las cosas, este tribunal se abstendrá de pronunciarse frente a la derogatoria establecida en el artículo 17 del Acto Legislativo de la expresión *“o a los consejos seccionales, según el caso”*.

4.11. De acuerdo con el análisis anterior, la Corte valorará los preceptos demandados del Acto Legislativo 02 de 2015 que fijan el nuevo modelo de gobierno y administración de la Rama Judicial mediante la supresión de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la creación del Consejo de Gobierno Judicial y de la Gerencia de la Rama Judicial. Por el contrario, se abstendrá de pronunciarse sobre las normas de este mismo Acto Legislativo que versan sobre el régimen disciplinario de la Rama Judicial, y sobre los consejos seccionales de la judicatura; en el primer caso por inexistencia absoluta de cargos, y en el segundo por tratarse de asuntos de orden legal cuya regulación carece de la potencialidad de viciar la competencia del Congreso para reformar la Constitución.

5.La naturaleza y la estructura del escrutinio judicial por exceso en el ejercicio de las facultades de reforma por parte del constituyente secundario

5.1. El escrutinio judicial que se propone en esta oportunidad tiene varias particularidades frente al control que de ordinario realiza esta Corporación: (i) primero, el examen no recae sobre leyes o decretos con fuerza de ley, sino sobre actos reformatorios de la Carta Política, y en este caso, sobre un acto legislativo; de esta circunstancia se derivan las demás especificidades de esta examen; (ii) segundo, como el examen recae sobre un acto que tiene por objeto reformar el texto constitucional, la revisión no tiene por objeto establecer la compatibilidad entre el acto normativo y la propia Carta Política, sino evaluar el ejercicio del poder de reforma; se trata entonces de un examen de orden competencial; (iii) asimismo, como el control recae sobre un acto que reforma la Carta Política, el estándar del juicio no son los contenidos constitucionales considerados como tales, sino aquellos elementos normativos cuya supresión implica un desbordamiento de las competencias reformatorias, que son los principios esenciales del ordenamiento superior; (iv) finalmente, el análisis no está orientado a determinar la sola incompatibilidad normativo, sino a establecer si el acto reformatorio suprime los referidos principios⁵⁴.

5.2. De este modo, la finalidad de la revisión no consiste en determinar si la preceptiva sobre la cual recae el examen es materialmente compatible o no con la Constitución o con alguno de sus componentes, sino la calificación y la valoración del ejercicio del poder de reforma constitucional por parte del constituyente. No se trata de establecer si dos normas con distinto rango jerárquico se oponen o no, sino si el órgano de producción normativa se excedió en sus competencias al suprimir o sustituir un eje esencial de la Carta Política. Por este motivo, esta modalidad de control se ha denominado “juicio de sustitución”.

5.3. Asimismo, el estándar a partir del cual se valora el referido ejercicio competencial son justamente los principios transversales y estructurales del ordenamiento superior. En efecto, la Carta Política contiene una habilitación general para su propia modificación, y no contiene un catálogo expreso de límites a este poder de reforma. Sin embargo, como quiera que la facultad se refiere exclusivamente a la reforma y no al quebrantamiento, a la derogación integral o al cambio constitucional, esta corporación ha entendido que existen unos límites implícitos al poder de reforma, que son justamente los ejes definitorios que confieren identidad a la Constitución de 1991. Estos componentes básicos se han denominado “premisa mayor” del juicio de sustitución.

La identificación de tales ejes transversales corresponde al propio juez constitucional, a partir un ejercicio argumentativo en el que se demuestre que el referido elemento o componente normativo constituye la clave explicativa de la Carta Política en su conjunto o de un sector del mismo, y de cada uno de los preceptos que lo integran. La postulación de este pilar fundamental es el resultado de un razonamiento hipotético o abductivo⁵⁵, orientado a encontrar el principio explicativo o hermenéutico de la Constitución. Así, es el operador jurídico el llamado a demostrar que un elemento normativo irradia todo el texto constitucional y le otorga identidad al ordenamiento superior en su conjunto.

Para este efecto, el juez constitucional puede apelar a las distintas herramientas interpretativas, mostrando, a partir de una lectura trasversal del sistema jurídico, la forma en que a las instituciones básicas que integran la Constitución subyace el referido componente, la importancia que el propio constituyente le otorgó durante el proceso de aprobación del texto constitucional, y la función primordial que cumplen estos elementos dentro del ordenamiento superior en su conjunto. A partir de un ejercicio analítico como el descrito, esta Corporación ha llegado a concluir que son ejes axiales de la Constitución la supremacía constitucional⁵⁶, la obligación del Estado de respetar, garantizar y proteger los derechos humanos⁵⁷, la existencia de un marco democrático participativo⁵⁸, el Estado social de Derecho, la separación de poderes y la autonomía y la independencia judicial⁵⁹, la separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos⁶⁰, el sistema de carrera administrativa⁶¹ y la separación de poderes y la reserva de ley⁶².

Asimismo, debe tenerse en cuenta que como el control judicial de los actos legislativos se activa a través de una demanda de constitucionalidad que es valorada previamente en el auto admisorio de la demanda, la identificación de tales estándares es efectuada de manera preliminar en el propio escrito de acusación. Sin embargo, al adelantarse el escrutinio judicial se debe verificar que estos componentes identificados previamente por el accionante, tienen en realidad el status de eje definitorio de la Constitución.

5.4. Finalmente, el tipo de vínculo que se establece entre la normatividad objeto de control y el estándar constitucional no es solo una relación de incompatibilidad lógica entre ambas preceptivas, como ocurre de ordinario en el escenario del control material de la legislación, pues se requiere demostrar, además, que la incompatibilidad lógica se traduce supresión o anulación del referido principio axial de la Carta Política, pues solo así el acto normativo trasciende la mera reforma constitucional, y se convierte en una auténtica sustitución constitucional.

Adicionalmente, aunque dentro del examen que efectúa esta Corporación se realiza un cotejo entre la normativa controlante y la normativa controlada, este ejercicio de confrontación tiene un carácter meramente instrumental, en cuanto la compatibilidad normativa no constituye la finalidad del escrutinio judicial, sino la determinación de la regularidad en el ejercicio de las competencias de reforma constitucional por parte del constituyente secundario, y el cotejo entre ambas normativas sirve a este propósito. Así, la confrontación es relevante solo en tanto permita evaluar el ejercicio de las competencias normativas por parte del Congreso. Este tipo de análisis se ha denominado “síntesis” del juicio de sustitución.

5.5. Teniendo en cuenta las pautas metodológicas anteriores, pasa la Corte a valorar la validez de los preceptos demandados: (i) primero, se identificará la premisa mayor del juicio de sustitución, determinando si efectivamente el principio de autogobierno constituye un límite al poder de reforma constitucional, su contenido básico, y la forma en que este principio se materializó en la Constitución de 1991; (ii) segundo, se explicarán los ejes fundamentales de la reforma constitucional al modelo de gobierno y administración del poder judicial, es decir, se identificará la premisa menor del juicio de sustitución; (iii) finalmente, se establecerá si las medidas anteriores tienen la potencialidad de suprimir o sustituir el principio de autogobierno judicial, y si, por tanto, el Congreso se excedió en el ejercicio del poder de reforma.

6.La premisa mayor del juicio de sustitución: el autogobierno judicial

6.1. Introducción

6.1.1. Tal como se expresó en los acápite precedentes, el control de las reformas constitucionales no tiene por objeto establecer la compatibilidad entre estos actos y los contenidos constitucionales considerados en sí mismos, sino determinar si los primeros suprime o sustituyen los principios esenciales que irradian y otorgan identidad al ordenamiento superior. La razón de ello es que el Congreso se encuentra habilitado de manera general para modificar el texto constitucional, por lo cual sería un contrasentido pretender que los actos reformatorios de la Constitución se ajustasen a la normatividad cuyo contenido se pretende alterar. Por el contrario, como el Congreso no se encuentra facultado para cambiar ni para sustituir integralmente la Carta Política, tampoco puede cambiar o sustituir los ejes fundamentales del ordenamiento superior, y por ello, estos ejes constituyen el parámetro del control constitucional.

A partir de los planteamientos del demandante, de los intervinientes y de los participantes en la audiencia pública del 20 de marzo de 2016, la Corte encontró que el principio constitucional que podría haberse comprometido con la reforma al modelo de gestión de la Rama Judicial es el *autogobierno judicial*, y que por tanto, es este el eje de la controversia judicial.

En este orden de ideas, para establecer la validez de las disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2015 que fueron atacadas en el presente proceso judicial, la Corte determinará, en primer lugar, si el referido principio es un componente esencial de la Carta Política que puede ser utilizado como premisa mayor del juicio de sustitución, y en caso afirmativo, identificará su contenido y alcance y explicará la forma en que se proyectó en el ordenamiento jurídico en la configuración del esquema de gobierno y administración de la Rama Judicial, a efectos de valorar posteriormente a reforma constitucional a la luz de este eje fundamental.

6.2. El autogobierno judicial como eje definitorio de la Constitución

Con respecto al primero de los interrogantes planteados, esta corporación encuentra que efectivamente el autogobierno judicial constituye un eje esencial de la Constitución, y que, por tanto, aunque en principio el Congreso se encuentra facultado para modificar el esquema de gobierno y administración de la Rama Judicial, lo está a condición de que al hacerlo, no suprime o sustituya el referido principio.

La razón de ello es que el autogobierno judicial, entendido como la capacidad de la Rama Judicial para gestionarse y conducirse por sí misma, sin la dependencia e interferencia de otros poderes y órganos del Estado, materializa los principios de independencia y de autonomía judicial, que a su vez son parte integral del principio de separación de poderes como elemento esencial del ordenamiento superior. En últimas, como el autogobierno judicial es presupuesto y expresión de componentes básicos de la Constitución, tiene también esta connotación fundamental.

En este orden de ideas, a efectos de demostrar que el autogobierno judicial es un componente esencial del ordenamiento jurídico, se seguirá el siguiente procedimiento: (i) en primer lugar, se caracterizará el principio de separación de poderes, señalando por un lado, que este comprende los principios de independencia y de autonomía de las ramas y órganos del poder público, y por otro, que constituye un principio transversal del texto constitucional, no susceptible de ser suprimido o sustituido por el Congreso mediante un acto legislativo; (ii) en segundo lugar, se caracterizarán los principios de independencia y de autonomía judicial, explicando en qué sentido se trata de elementos esenciales del texto constitucional como expresión del principio de separación de poderes y como garantía de imparcialidad y neutralidad de las decisiones judiciales y presupuesto para la realización de los derechos fundamentales; (iii) finalmente, se explicará en qué sentido el autogobierno judicial es expresión de la autonomía judicial y garantía de la independencia de los operadores de justicia, y en qué sentido, por tanto, la relación de conexidad entre el autogobierno y los principios de separación de poderes, independencia y autonomía, le otorgan el status de componente esencial de la Carta Política.

6.2.1. El principio de separación de poderes: fundamento, contenido y status

6.2.1.1. Históricamente, la postulación del principio de separación de poderes obedeció a dos requerimientos básicos, relacionados entre sí: en primer lugar, a la necesidad de limitar el poder, a efectos de evitar concentraciones de autoridad que devienen necesariamente en regímenes autocráticos y autoritarios opuestos al principio democrático y al modelo republicano; y en segundo lugar, a la de potenciar la realización de los derechos y libertades fundamentales y la eficacia del Estado, a través de la diferenciación y especialización de las funciones estatales, y su atribución a órganos separados y autónomos.

Partiendo de estos objetivos, el principio de separación de poderes tiene dos tipos de exigencias: Por un lado, se requiere identificar los roles estatales, y asignar a cada una de las ramas y órganos del Estado, en principio de manera exclusiva y excluyente, los roles institucionales derivados de los fines esenciales de la organización política. Tradicionalmente, estos roles corresponden a las actividades legislativa, ejecutiva y judicial, de modo que cada una de ellas se asigna a los tres poderes clásicos del Estado: el poder ejecutivo, el poder ejecutivo, y el poder judicial. No obstante, en la medida en que la vida social se ha tornado más compleja, y en la medida en que el Estado ha debido asumir nuevas tareas para dirigir la vida social en su nueva dimensión, han surgido otras tareas como la función electoral y la función de control, y en esta medida han aparecido nuevos órganos separados de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, como acontece con el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, el Banco de la República, el Consejo Nacional Electoral o la Registraduría Nacional del Estado Civil. Asimismo, la institucionalidad al interior de cada rama se ha incrementado, con el objeto asumir las nuevas responsabilidades estatales. En cualquier caso, la reconfiguración del Estado ha estado orientada por esta misma lógica impuesta por el principio de separación de poderes.

Y por otro lado, el principio de separación de poderes exige la independencia y la autonomía de los órganos a los que la Constitución atribuye las funciones esenciales del Estado, entendiendo por independencia la ausencia de injerencias externas en el desarrollo de los cometidos constitucionales del respectivo órgano, y por autonomía, el otorgamiento, a cada uno de tales órganos, de la capacidad para desenvolverse y desplegar sus actividades por sí mismos, y para autogobernarse. De hecho, la separación de poderes, como instrumento de limitación del poder y como garantía institucional de las libertades y de la eficacia en la actividad estatal, no tendría ningún sentido y tampoco podría materializarse, si los órganos que asumen de manera separada las funciones y los roles del Estado no contaran con instrumentos para garantizar su independencia.

6.2.1.2. En la Constitución de 1991 este principio irradió toda la configuración del Estado y se convirtió, de este modo, en un principio axial del texto constitucional.

Es así como en la Asamblea Nacional Constituyente se entendió que, sin perjuicio de que la versión clásica del principio de separación de poderes debía ser reformulada y flexibilizada, pues la división rígida y absoluta entre las funciones legislativa, ejecutiva y judicial debía articularse con el surgimiento de nuevos roles estatales como los asociados a la fiscalización y a la organización electoral, con el principio de colaboración armónica de poderes y con la existencia de un sistema de controles interorgánicos recíprocos⁶³, la separación de poderes debía obrar como un principio irradiador de todo el ordenamiento, y en especial, en la definición de toda la estructura y las bases del funcionamiento del Estado. En la ponencia presentada por los constituyentes Hernando Herrera Vergara, Carlos Lleras de la Fuente, Matías Ortiz y Abel Rodríguez, por ejemplo, se concibió la separación de poderes como un sistema de “distribución del poder para garantizar las libertades públicas, evitar la concentración y el despotismo y alcanzar la mayor eficacia del Estado”⁶⁴.

De hecho, este modelo fue acogido explícitamente en el texto constitucional, pues en el Título V, sobre organización del Estado, en el capítulo primero, en el que se trazan los lineamientos generales de la estructura del Estado, se fijó como criterio rector el principio de separación de

poderes. Así, el artículo 113 de la Constitución dispone que “son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial y que, además de los órganos que las integran, existen otros, autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado”. Asimismo, el referido precepto determina que “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

En general, el entramado constitucional apunta a desarrollar y concretar esta directriz: el artículo 121 prohíbe a las autoridades del Estado ejercer funciones distintas de las que le asigna el propio ordenamiento; el artículo 5 responsabiliza a los servidores públicos por la extralimitación en el ejercicio de sus funciones; el artículo 1 define al país como un Estado organizado en la forma republicana, lo cual presupone excluir los modelos estatales que avalan la concentración del poder y de las funciones estatales. Asimismo, a toda la organización institucional, y en general a la totalidad de la parte orgánica del texto constitucional, subyace el principio de separación de poderes, asignando a cada uno de ellos la función principal de legislar, administrar, juzgar, controlar, organizar las elecciones o la de controlar el funcionamiento estatal; si bien en ciertos casos excepcionales a un mismo órgano se le otorgan competencias para ejercer distintos roles, en cualquier caso el diseño institucional se encuentra atravesado por la división y separación funcional y por la prohibición de concentración y abuso del poder. En este orden de ideas, la Constitución de 1991 resulta irreconocible si se sustituye, total o parcialmente este principio, por un principio de concentración de poder.

6.2.1.3. En múltiples oportunidades esta Corporación ha establecido que el principio de separación de poderes es un componente esencial de la Carta Política que no puede ser suprimido o sustituido por el constituyente. En la sentencia C-970 de 2004⁶⁵, por ejemplo, se apeló al principio de separación de poderes para controlar la validez del Acto Legislativo 03 de 2002, en el que se otorgaron facultades normativas supletivas al Presidente de la República para materializar el nuevo sistema penal acusatorio, e incluso para reformar la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, la regulación del hábeas corpus, el Código de Procedimiento Penal y el Estatuto Orgánico de la Fiscalía. Sobre la base de que el principio de separación de poderes tiene el status de elemento definitorio de la Carta Política, no susceptible de ser suprimido o sustituido por el Congreso mediante un Acto Legislativo, la Corte concluyó que la habilitación contenida en el Acto Legislativo 02 de 2015 no implicaba una eliminación del principio, por las siguientes razones: (i) las facultades normativas otorgadas al Presidente operan de manera supletiva, en caso de que el Congreso no cumpliera su deber de desarrollo legislativo; (ii) se fijaron límites materiales y temporales claros; (iii) el Congreso no perdía sus competencias regulativas; (iv) la normatividad expedida eventualmente por el Ejecutivo sería objeto de control por la Corte Constitucional.

Asimismo, en la sentencia C-971 de 2004⁶⁶ la Corte utilizó como parámetro de control del Acto Legislativo 01 de 2004 el principio de separación de poderes, en el entendido de que se trata de un elemento estructural del texto constitucional, sin el cual éste perdería su identidad. En efecto, en el contexto de la reforma sobre la financiación de los partidos políticos, se habilitó al Presidente de la República para asumir la función legislativa de manera supletiva, en caso de que el Congreso no reglamentara las elecciones departamentales y municipales en el plazo allí establecido. Siguiendo la misma línea argumentativa de la sentencia C-970 de 2004, se declaró la exequibilidad del correspondiente precepto, pero siempre sobre la base de que la facultad del Congreso para reformar la Constitución tenía como límite el principio de separación de poderes.

Por su parte, en las sentencias C-1040 de 2005⁶⁷ y C-141 de 2010⁶⁸ se efectuó el control de la figura de la reelección presidencial a partir de este mismo principio. En el primer caso, referido a la reelección presidencial inmediata por una sola vez, la Corte concluyó que la previsión de esta figura no subvertía el principio de separación de poderes, en la medida en que la decisión final sobre la continuidad en el poder se produciría únicamente por una decisión libre del electorado, y en todo caso, esta prolongación se produciría tan solo por un periodo adicional, y el mismo acto legislativo contemplaba un amplio catálogo de medidas orientadas a evitar que la reelección inmediata provocara una situación de desigualdad entre el presidente en ejercicio y los demás candidatos, o se tradujera en una concentración ilegítima del poder. En el segundo caso, por el contrario, este tribunal concluyó que la posibilidad de que el Presidente de la República pudiese ser reelegido en dos oportunidades consecutivas, sí trastocaba el equilibrio entre los poderes públicos, y provocaba una concentración de poder incompatible con el sistema de frenos y contrapesos establecido en la Constitución, con el equilibrio de poderes, con la libertad electoral y con la alternancia en el poder. En este entendido, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad del correspondiente acto legislativo, sobre la base de que éste había sustituido el principio de separación de poderes como eje fundante del texto constitucional.

Finalmente, en la sentencia C-171 de 2012⁶⁹ la Corte evaluó, también a la luz del principio de separación de poderes, las modificaciones en torno a la institucionalidad de los órganos reguladores del servicio público de televisión y que, a juicio del accionante, habían subvertido integralmente la autonomía de tales instancias. Partiendo de la separación de poderes como principio transversal del ordenamiento superior que no puede ser eliminado por el Congreso, este tribunal concluyó que las medidas cuestionadas no habían suprimido el referido principio, ya que éste no exige necesariamente la existencia de un órgano autónomo e independiente encargado de la regulación del servicio público de televisión, y que por el contrario, esto lo puede hacer el propio Congreso, siempre que garantice y asegure el fortalecimiento de la democracia y el ejercicio transparente del derecho a informar y ser informado. Sobre la base de tales consideraciones, en la referida sentencia se declaró la exequibilidad del correspondiente Acto Legislativo.

6.2.1.4. En definitiva, el principio de separación de poderes constituye un elemento esencial del ordenamiento superior en tanto instrumento de limitación de poder y garantía de los derechos y libertades y de la realización de los fines estatales. Y tal como fue concebido por el constituyente, exige: (i) la identificación de las funciones del Estado; (ii) la atribución de dichas funciones a órganos estatales diferenciados, en principio, de manera exclusiva y excluyente; (iii) la garantía de que cada órgano goce de independencia, en el sentido de que debe estar exento de injerencias externas en el desarrollo de su función; (iv) la garantía de que cada órgano goce de autonomía, en el sentido de que debe poder desenvolverse y desplegar su actividad por sí mismo, y autogobernarse.

6.2.2. El principio de independencia judicial

6.2.2.1. Por su parte, la independencia judicial es manifestación del principio de separación de poderes, pero también un presupuesto de la función jurisdiccional y del derecho al debido proceso, y en virtud de esta última particularidad, la independencia adquiere unas connotaciones específicas, no necesariamente replicables a las demás funciones estatales.

6.2.2.2. En efecto, tal como se explicó en los acápite precedentes, la separación de poderes exige la identificación y diferenciación de los roles estatales, y su asignación a los distintos poderes y órganos del Estado, cada uno de los cuales debe contar con las condiciones para ejercer de su objetivo misional de manera separada, y para operar y funcionar por sí mismo. Trasladado este principio a la función de administración de justicia, se arriba a la necesidad de contar con un órgano especializado encargado de la labor jurisdiccional, la cual debe poder ser ejercida sin la interferencia de las demás instancias que integran la organización política. De este modo, la independencia judicial concreta el principio de separación de poderes en el contexto de la administración de justicia, y por esta vía materializa y hace posible la limitación al poder, la realización de los derechos, y la eficacia en la actuación estatal.

6.2.2.3. Pero además, la independencia judicial es condición y presupuesto de la administración de justicia como tal, ya que la función jurisdiccional reclama, en función del derecho al debido proceso, que las decisiones de los operadores judiciales estén motivadas y sean el resultado exclusivo de la aplicación de la ley al caso particular. Esto significa que la validez y la legitimidad de las decisiones judiciales depende, entre otras cosas, de que éstas no se encuentren mediadas por intereses preconstituidos distintos a la aplicación del derecho positivo al caso particular, y de que, por consiguiente, el juez sea ajeno, tanto personal como institucionalmente, a las partes involucradas en la controversia, a las demás instancias internas dentro de la propia organización judicial, y en general, a todo sistema de poderes. De este modo, la exterioridad del juez frente al sistema de poderes se convierte en una condición de objetividad, neutralidad, imparcialidad y justicia material de las decisiones judiciales⁷⁰.

En este marco, originalmente la independencia judicial fue concebida como un instrumento orientado a asegurar que el proceso decisional de los jueces estuviese libre de injerencias y presiones de otros actores, como los demás operadores de justicia, las agencias gubernamentales, el legislador, grupos económicos o sociales de presión, medios de comunicación y las propias partes involucradas en la controversia judicial, a efectos de que la motivación y el contenido de la decisión judicial sea exclusivamente el resultado de la aplicación de la ley al caso concreto.

Así entendida, la independencia tenía tres atributos básicos: (i) primero, tenía una connotación esencialmente negativa, porque se orientaba fundamentalmente a impedir las interacciones indebidas en la labor de administración de justicia; (ii) segundo, se predicaba exclusivamente de los operadores de justicia considerados individualmente, y no del Poder Judicial como tal; (iii) y tercero, la independencia se exigía de la labor jurisdiccional propiamente, pues son las decisiones judiciales las que, al menos en principio, requieren de las garantías de neutralidad e imparcialidad, y de las que depende la realización de los derechos.

6.2.2.3. Entendida en estos términos, la independencia judicial, como expresión del principio de separación de poderes, como garantía de la imparcialidad y neutralidad de los operadores de justicia en la resolución de conflictos, y como instrumento para la realización de derechos fundamentales, irradia todo el ordenamiento superior, y que en este sentido, constituye un principio esencial del sistema jurídico.

En el derecho internacional de los derechos humanos, múltiples instrumentos han reconocido el papel decisivo de la independencia en el acceso a la administración de justicia, en el derecho al debido proceso, y en la materialización de los derechos humanos, así como el deber del Estado de establecer arreglos institucionales y procesales que aseguren este principio.

Así, la mayor parte de tratados internacionales de derechos humanos califica la independencia judicial como elemento constitutivo del derecho al debido proceso, como condición del derecho de acceso a la administración de justicia, y como vehículo para la concreción de los derechos y libertades individuales. Dentro de esta línea se encuentran, por ejemplo, el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Párrafo 27 de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, el artículo 8.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, y el artículo 7.1. de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos.

Por su parte, distintos instrumentos de los sistemas mundiales y regionales de derechos humanos han desarrollado estos principios. Dentro del sistema mundial de derechos humanos, en la Resolución 1994/41 la Comisión de Derechos Humanos reiteró la importancia de la independencia judicial para la vigencia de los derechos humanos, y alertó sobre las amenazas de injerencias indebida a las que se encuentra sometido el poder judicial en los distintos países del mundo, por distintos actores estatales y no estatales. Por este motivo, en la referida resolución se creó la Relatoría Especial sobre Independencia de Magistrados y Abogados, en el entendido de que esta independencia juega un papel decisivo en la vigencia de los derechos humanos; esta relatoría se ha encargado, entre otras cosas, de atender las denuncias individuales que se hacen en esta materia, visitar los países para hacer un diagnóstico integral sobre la situación de la independencia judicial, y de fijar pautas y directrices para la concreción de este principio en distintas áreas temáticas⁷¹. Asimismo, la Asamblea General de la ONU expidió los denominados "Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura"⁷², los cuales especifican las garantías de independencia de la función jurisdiccional. A nivel regional, por su parte, se encuentran los Principios de Latimer House para la Commonwealth, la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces de 1998, la Declaración de Principios de Beijing sobre la Independencia de la Judicatura en la Región de LAWASIA de 1995, y el Estatuto Universal del Juez y el Estatuto Iberoamericano⁷³.

La Constitución de 1991 también prevé un amplio catálogo de preceptos que, o reconocen expresamente la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, o que consagran modelos procesales e institucionales que aseguran este principio. Es así como el artículo 228 de la Carta Política establece que las decisiones de la Administración de Justicia son independientes, decisiones que comprenden, obviamente, las decisiones judiciales. Por su parte, el artículo 230 de la Carta establece que "*los jueces, en sus providencias, sólo están sujetos al imperio de la ley*" y que "*la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho, la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial*". Asimismo, el ordenamiento jurídico prevé esquemas procesales y un modelo institucional orientado a asegurar la independencia de los jueces y magistrados tanto frente a los demás poderes del Estado, como frente a las demás instancias del Poder Judicial.

6.2.2.4. De hecho, ya esta Corporación efectuó una calificación preliminar del principio de independencia judicial, sosteniendo que constituye un elemento estructural del texto constitucional, y que por ende, las reformas al mismo no podrían suprimirlo o sustituirlo. En efecto, en la sentencia C-288 de 2012⁷⁴ este tribunal resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 03 de 2011 y contra la Ley 1473 de 2011, que introdujeron el principio de sostenibilidad fiscal y en particular, el incidente de impacto fiscal. En virtud de esta última figura, el Procurador General de la Nación o alguno de los ministros puede solicitar la apertura de un incidente ante las altas corporaciones judiciales, para que éstas sean informadas sobre las consecuencias de sus fallos en las finanzas públicas y sobre el plan para su ejecución y cumplimiento, y con el objeto de que esa misma corporación module, modifique o difiera los efectos de la providencia, para evitar impacto negativos en la sostenibilidad, pero sin que en ningún caso se afecte el núcleo esencial de los derechos. En este contexto, el demandante sostuvo que esta posibilidad de que se desconocieran las decisiones judiciales implicaba, entre otras cosas, la eliminación de la independencia de los operadores jurídicos, en manos de las instancias gubernamentales o de la Procuraduría General de la Nación.

En este escenario, la Corte se preguntó por el status del principio de independencia judicial, ya que sólo en el evento de que se tratase de un elemento definitorio de la Constitución, podría servir como estándar del escrutinio judicial del Acto Legislativo demandado.

En el referido fallo se argumentó que los principios de autonomía y de independencia judicial constituían una manifestación y una expresión directa e inmediata del principio de separación de poderes, principio que a su vez constituye un componente esencial del ordenamiento superior, y que por tanto, la independencia judicial tenía también el status de eje axial de la Carta Política. Asimismo, en la sentencia se sostuvo que los referidos principios son una garantía de imparcialidad, que a su vez es el fundamento de la administración de justicia, y que en razón de ello, eran componentes esenciales del texto constitucional. Para la Corte, entonces, "*el principio de autonomía y de independencia del poder judicial es una de las expresiones de la separación de poderes. Se ha señalado que este aspecto definitorio de la Constitución implica que los órganos del poder público deben ejercer sus funciones de manera autónoma y dentro de los márgenes que la misma Carta Política determinar (...) para el caso de los jueces, la autonomía y la independencia se reconoce a partir del papel que desempeñan en el Estado, esto es, garantizar los derechos de los ciudadanos y servir de vía pacífica e institucionalizada para la resolución de controversias. Por tanto, la separación de poderes respecto de la rama judicial se expresa a través del cumplimiento estricto de la cláusula contenida en el artículo 230 C.P., según la cual los jueces, en sus providencias, sólo están sujetos al imperio de la ley...El segundo pilar de la administración de justicia es la imparcialidad de*

los jueces (...) el propósito fundamental de la función judicial dentro de un Estado social de Derecho, es el de impartir justicia (...) para ello, la administración de justicia debe descansar siempre sobre dos principios básicos: la independencia y la imparcialidad de los jueces (...) en conclusión, la independencia y la autonomía son expresiones del principio de separación de poderes. Los jueces, en cuanto ejercen función jurisdiccional, están supeditados exclusivamente a la aplicación del ordenamiento jurídico vigente y al análisis imparcial de los hechos materia de debate judicial".

A partir de esta consideración general, la Corte evaluó la normatividad demandada a la luz de los referidos principios, en el entendido de que constituyen ejes definitorios del ordenamiento superior, no susceptibles de ser eliminados o sustituidos por el Congreso mediante un Acto Legislativo. Se concluyó, sin embargo, que la previsión del incidente de impacto fiscal no suprimía los referidos principios, por la confluencia de las siguientes circunstancias: (i) en primer lugar, la modificación del fallo es potestativa de la propia corporación judicial que expidió la sentencia, pues lo único obligatorio es la apertura y trámite del incidente de impacto fiscal, a efectos de ilustrar a los jueces sobre el impacto de sus determinaciones; (ii) en segundo lugar, propiamente hablando, con el incidente de impacto fiscal no se contempla la posibilidad la de modificar el contenido de una decisión judicial, sino únicamente de modular sus efectos; (iii) finalmente, la eventual modulación de los efectos de los fallos judiciales no puede menoscabar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. A partir de estas consideraciones, se concluyó que el incidente de impacto fiscal no implicaba la supresión de los principios de autonomía e independencia judicial, y que por tanto, el Congreso no se había excedido en el ejercicio del poder de reforma constitucional, y en este entendido, declaró la exequibilidad de la normatividad correspondiente.

6.2.2.5. Así pues, la independencia judicial, entendida como la posibilidad del juez de aplicar el derecho libre de interferencias tanto internas como externas, y como presupuesto y condición del principio de separación de poderes y del derecho al debido proceso y de la materialización de los derechos fundamentales, constituye un principio esencial del ordenamiento superior.

En el derecho comparado tales garantías tienen que ver, entre otros aspectos, con la inamovilidad de los jueces; el sistema de selección de jueces y magistrados; la carrera judicial; las garantías económicas, tanto en salarios y prestaciones, como en adecuada dotación, o la existencia de un control disciplinario interno.

6.2.2.6. En los anteriores términos, en razón de los vínculos entre la independencia judicial, la autonomía de la Rama Judicial como estructura orgánica del poder público y la separación de poderes, el autogobierno judicial es un principio esencial del sistema jurídico, que comporta un límite competencial al poder reformatorio de la Carta Política.

6.2.3. La autonomía de la Rama Judicial

Finalmente, la autonomía judicial, entendida como la capacidad de autogestión de la Rama Judicial, constituye, tanto expresión y manifestación directa del principio de separación de poderes, como condición y garantía de la independencia judicial.

6.2.3.1. Tal como se expresó en los acápite precedentes, el principio de separación de poderes exige la diferenciación de los distintos roles estatales, y su asignación, en principio de forma exclusiva y excluyente, a ramas y órganos distintos, cada uno de los cuales debe poder realizar de manera independiente su rol institucional, y también funcionar autónomamente. Así, la autonomía es un elemento constitutivo y una manifestación del principio de separación de poderes.

6.2.3.2. En su formulación original y en sus primeros estadios, el principio de separación de poderes tuvo el siguiente recorrido: Primero se identificaron las funciones que debían atribuirse a órganos diferenciados; luego se avanzó en la necesidad de dotar a tales órganos de las mayores garantías de independencia, para finalmente, concluir que la separación de los poderes requiere afirmar la autonomía de los órganos constitucionales del Estado.

6.2.3.3. Esa concepción quedó expresamente plasmada en la Constitución de 1991, la cual, al consagrar la separación de poderes, señaló que tanto los órganos que integran las clásicas ramas del poder público, como los otros que se han previsto para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, son autónomos e independientes.

6.2.3.4. Como se ha dicho, la autonomía implica capacidad para la autogestión y, en general, tal responsabilidad se radica en el mismo órgano titular de la función. Así, por ejemplo, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, o el Defensor del Pueblo, que son los titulares de las competencias que la Constitución asigna a las entidades a cuya cabeza se encuentran, son titulares, también, de las responsabilidades de autogestión de sus respectivas entidades, sin perjuicio de la distribución interna que se haga de las mismas.

6.2.3.5. En la Rama Judicial, sin embargo, la materialización del principio de autonomía enfrenta complejidades derivadas, tanto de su estructura orgánica, como de la especial exigencia de la independencia judicial. Así, en primer lugar, la función jurisdiccional se atribuye a un elevado número de funcionarios que la ejercen de manera independiente y sin que, salvo la funcional, exista relación de jerarquía entre ellos. De este modo, no es posible radicar la facultad de autogestión en el titular de la función, porque en este caso nos enfrentamos a múltiples titulares, dispersos funcional y geográficamente y sin relación de articulación jerárquica entre sí. Ello plantea la necesidad de diseñar un modelo particular de autogestión que responda adecuadamente a esa especificidad.

De este modo, en la Rama Judicial, la exigencia de la autonomía plantea la necesidad de un diseño orgánico especial que se haga cargo de las referidas particularidades y que, simultáneamente, sea funcional al objetivo de asegurar la independencia judicial.

Ello impone, por un lado, la necesidad de definir el ámbito del autogobierno, y, por otro, la de encontrar el diseño orgánico que mejor se adecúe a ese objetivo.

6.2.3.5.1. En cuanto al ámbito del autogobierno, es claro que el principio de autonomía desborda los aspectos meramente operativos y financieros que tradicionalmente se han considerado como presupuesto de la independencia judicial, y que definen las condiciones ordinarias de operación de la Rama Judicial. En efecto, la noción de autogestión incluye las labores orientadas a la garantía, desde la perspectiva de gobierno judicial, de una pronta y cumplida justicia.

Así, en primer lugar, es preciso destacar que la autonomía judicial constituye en la actual realidad constitucional, un presupuesto necesario del principio de independencia judicial.

En efecto, y tal como se explicó anteriormente, en la formulación clásica del principio de independencia judicial, el mismo se consideraba realizado mediante la atribución funcional a un órgano o conjunto de órganos diferenciado de la responsabilidad de administrar justicia. Pronto, sin embargo, se advirtió que era preciso incorporar previsiones orientadas a excluir de la actividad jurisdiccional la interferencia de actores externos. Se trataba entonces de una exigencia de contenido negativo, que buscaba blindar las decisiones de los operadores de justicia en el desarrollo de su actividad jurisdiccional.

En ese tránsito se pasó de la configuración de una serie de garantías de independencia, como sistemas de inamovilidad y de carrera, o previsiones para la administración, más o menos separada del ejecutivo, de los recursos de la Rama Judicial, a la necesidad de postular la autonomía de la Rama, como mecanismo para asegurar la independencia de los jueces.

En esta dimensión, la autonomía atiende a la necesidad de asegurar la auto gestión en asuntos tales como las políticas salariales, los procesos de formación y capacitación, el régimen disciplinario, al sistema de selección de jueces y magistrados, al régimen de carrera, la asignación presupuestal, las reglas para la permanencia en los cargos, entre muchos otros.

Por este motivo, al lado de la dimensión negativa de la independencia judicial, como mera proscripción de toda interferencia externa, hoy en día se reconoce su dimensión positiva que se centra en las garantías institucionales de la independencia como la asignación presupuestal a la Rama Judicial, la administración de la carrera judicial, las garantías de permanencia para jueces y la estabilidad laboral, el suministro oportuno y adecuado de recursos, los procesos de formación y capacitación de funcionarios judiciales, el régimen disciplinario de funcionarios y empleados judiciales, el sistema salarial, entre muchos otros. Todas estas temáticas específicas tienen una incidencia decisiva, aunque indirecta, en la independencia judicial y su manejo autónomo se ha considerado como presupuesto de dicha independencia⁷⁵.

Sin embargo, la autonomía de la Rama Judicial, como elemento de la separación de poderes, trasciende este nivel operativo, relacionado con asuntos de orden financiero, presupuestal y administrativo que tienen que ver con la garantía de la independencia judicial, y se proyecta también hacia la que podría denominarse como dimensión de gobierno propiamente dicho de la administración de justicia, y que tiene que ver con las gestiones necesarias para materializar el mandato constitucional de una pronta y cumplida justicia. Tales gestiones se orientan a la realización y materialización de los fines de la justicia y tienen que ver con asuntos como la caracterización y cuantificación de la demanda de justicia; la consiguiente definición de la oferta institucional requerida, los procesos de formación judicial en función de perfiles previamente determinados, la participación en el diseño y la implementación de nuevos esquemas procesales, la planeación estratégica, el diseño del mapa judicial, la configuración de la política del Estado en materia judicial, la proyección de la infraestructura física y de los recursos informáticos, la configuración de la cúpula de la jurisdicción, etc. De esta manera, las estructuras de gobierno y administración de la Rama Judicial se encargan de la definición e implementación de las grandes políticas públicas en materia de justicia, desde esta perspectiva “macro” y global del sistema.

6.2.3.5.2. A su vez el diseño orgánico orientado a materializar el principio de autonomía responde a un imperativo constitucional que se incorporó en la Constitución luego de un largo recorrido en el que las funciones de gobierno y administración de la Rama Judicial se confiaban inicialmente a la Rama Ejecutiva, y dentro de ella, a órganos con relativa autonomía, y luego, parcialmente, a las instancias jurisdiccionales supremas de la Rama Judicial, hasta llegar, finalmente, a la idea de que esa dispersión funcional debía superarse mediante la atribución de las responsabilidades de gobierno y administración a un órgano especializado endógeno a la propia Rama, que fuese capaz de materializar el principio de autonomía. Sobre esta dimensión de la autonomía se volverá en el acápite siguiente.

6.2.3.6. Así las cosas, en la medida en que la autonomía de la Rama Judicial es expresión directa del principio de separación de poderes y presupuesto de la independencia de los operadores de justicia, y en la medida en que por esta razón la autonomía guarda una relación directa con el sistema de limitaciones al poder, con el principio democrático, la realización de los derechos fundamentales y la potenciación de la eficacia en la actuación estatal, el referido principio es también un componente esencial del texto constitucional, no susceptible de ser eliminado o suprimido por el Congreso.

6.3. Contenido y alcance del principio de autogobierno judicial

6.3.1. Hasta el momento se ha dicho que el autogobierno judicial es un componente fundamental del ordenamiento superior, en la medida en que es expresión y presupuesto del principio de separación de poderes, de la independencia y la autonomía judicial, y de los fines que estos persiguen. En este entendido, el principio de autogobierno constituye un límite al poder de reforma constitucional, de modo que aunque en principio el Congreso se encuentra facultado para modificar el sistema de gobierno y administración de la Rama Judicial establecido en la Constitución de 1991, lo está en la medida en que la alteración no tenga por objeto o efecto la supresión del autogobierno judicial. Así las cosas, para evaluar el ejercicio del poder de reforma por parte del Congreso en la expedición del Acto Legislativo 02 de 2015, la Corte debe determinar el contenido y alcance del referido principio, con el objeto de identificar los estándares específicos del escrutinio judicial.

6.3.2. En primer lugar, el principio de autogobierno comprende un elemento de tipo orgánico, en virtud del cual las instancias encargadas de la conducción de la Rama Judicial deben ser endógenas a este mismo poder.

Esta exigencia de tipo orgánico es la consecuencia natural de los principios de separación de poderes y de independencia de los jueces en el ejercicio de su función jurisdiccional. En efecto, por un lado, la separación de poderes exige asignar, de manera exclusiva y excluyente, la función jurisdiccional a un órgano separado de los demás, y esto sólo es posible si el funcionamiento de dicha instancia está a cargo del mismo poder judicial. Asimismo, la independencia de los operadores jurídicos depende también de que las condiciones para el ejercicio de su actividad jurisdiccional, como el régimen para el acceso, para la permanencia y el retiro del servicio, sea no sea controlado por aquellos actores respecto de los cuales se reclama la independencia; si se exigen la independencia de la función judicial frente al poder ejecutivo, difícilmente se puede materializar si las instancias gubernamentales controlan el acceso a la función judicial, la designación de jueces y magistrados, las condiciones para la prestación del servicio de justicia o el régimen disciplinario; asimismo, si se reclama la independencia interna, es decir, la independencia de los jueces frente a sus superiores jerárquicos, difícilmente se puede materializar esta exigencia si estos superiores jerárquicos controlan el funcionamiento de los despachos judiciales de sus inferiores.

Y esta estructura endógena tiene un amplio espectro. En un primer nivel, esta institucionalidad tiene a su cargo el manejo de las garantías institucionales de la independencia judicial, es decir, la conducción de todos aquellos factores que materializan la independencia de jueces y magistrados, y en general, la prestación del servicio de administración de justicia.

Esto comprende, de una parte, el sistema de vinculación de los operadores jurídicos al sistema de justicia, y en particular, los procesos de selección de jueces y magistrados, a través de sistemas de mérito. Asimismo, comprende el manejo de las condiciones para el ejercicio de la función jurisdiccional, como el esquema de asignación de casos, el sistema de ascensos y traslados, la carrera judicial, y las condiciones de la prestación del servicio, como la remuneración, el suministro de recursos técnicos y humanos, la capacitación y la seguridad y protección a jueces y magistrados.⁷⁶

Sin embargo, el autogobierno judicial trasciende este nivel meramente operativo, relacionado con asuntos de orden financiero, presupuestal y administrativo, y también el relacionado con el cometido misional de los jueces de impartir justicia en los casos particulares. La razón de ello es que la actuación de estas estructuras internas a la Rama Judicial se orienta también a la realización y materialización de los fines de la justicia, como la caracterización de las demandas de justicia en el país, los procesos de formación judicial en función de perfiles previamente determinados, la participación en el diseño y la implementación de nuevos esquemas procesales, la construcción y adecuación de la infraestructura física en función de las necesidades de la justicia, la incorporación de las nuevas tecnologías en los despachos judiciales y la planeación estratégica. De este modo, las estructuras de gobierno y administración de la Rama Judicial se encargan de la definición e implementación de las grandes políticas públicas en materia de justicia, desde esta perspectiva “macro” y global del sistema.

6.3.3. No obstante, el principio de autogobierno no se agota con la existencia de una estructura endógena a la Rama Judicial, pues en realidad, esta exigencia es instrumental a un objetivo superior, a saber, el cumplimiento y la realización de los fines de la justicia, y por ende, la satisfacción de las necesidades y los derechos de los usuarios. No se trata tan solo de que exista una institucionalidad de administración y gobierno interna a la Rama Judicial, sino de que para el constituyente, esta es la fórmula que garantiza la limitación al poder, la independencia de los jueces, el acceso a la justicia, la realización de los derechos, y la buena marcha del sistema de justicia. De este modo, el autogobierno judicial exige que los órganos encargados del gobierno y administración de la Rama Judicial actúen en función de las necesidades y los requerimientos de la justicia. De esta directriz general se derivan varias exigencias específicas, que se relacionan y explican a continuación.

6.3.3.1. De una parte, como el autogobierno judicial es expresión del principio de separación de poderes, y como éste a su vez constituye un mecanismo para racionalizar el ejercicio del poder y evitar su concentración, el referido principio exige que la diferenciación funcional y la atribución de competencias respete el equilibrio entre los órganos y poderes del Estado y no provoque la concentración de poder en instancias o funcionarios específicos del poder judicial.

6.3.3.2. Asimismo, como el autogobierno judicial tiene sentido en la medida en que traduzca en una conducción del poder judicial en función de las necesidades del sistema de administración de justicia, se requiere la neutralidad e imparcialidad de los órganos encargados del gobierno y administración de la Rama Judicial. Y en virtud de esta exigencia, los miembros de estos órganos deben ser ajenos, tanto personal como institucionalmente, a los destinatarios de sus decisiones, y su actividad no deben responder a un mandato electoral, ni a intereses gremiales o sectoriales, y las dinámicas decisionales deben ser ajena a la lógica del cabildeo, cuestiones estas que sí son viables en otros escenarios.

6.3.3.3. Finalmente, se requiere una estructura institucional que sea consistente con la naturaleza de la Rama Judicial, pues de lo contrario, la sola existencia de una institucionalidad endógena al poder judicial, pero incapaz de realizar su objetivo misional, anularía este mismo principio.

6.4. El modelo de autogobierno plasmado en la Constitución de 1991

6.4.1. Tal como se expresó anteriormente, el autogobierno judicial constituye un principio transversal de la Constitución de 1991 que irradió la configuración del Estado, y en particular, la estructura de gobierno y administración de la Rama Judicial. Pasa la Corte a explicar las líneas fundamentales del modelo de gobierno y administración del Poder Judicial previsto en ordenamiento jurídico, antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 02 de 2015.

6.4.2. En primer lugar, como consecuencia directa del principio de autogobierno, las instancias encargadas de la conducción de la Rama Judicial fueron radicales en este mismo poder, sustrayendo de los actores gubernamentales las competencias que tenían en la gestión de la Rama.

En efecto, en términos generales, los distintos procesos vinculados a la conducción del poder judicial habían sido radicados en distintas instancias del poder ejecutivo, como las pagadurías delegadas del Ministerio de Hacienda, el Fondo Rotatorio, el Fondo de Seguridad, la División de la Planeación y la Unidad de Registro Nacional de Abogados del Ministerio de Justicia. También se creó el denominado Consejo Superior de Administración de Justicia como cuerpo separado del Poder Ejecutivo, pero sus funciones se circunscribieron exclusivamente al manejo de la carrera judicial.

En la Constitución de 1991 y en los desarrollos legislativos y reglamentarios de la misma, en virtud del principio de autogobierno, se creó una institucionalidad endógena a la Rama Judicial: El Consejo Superior de la Judicatura y, especialmente, su Sala Administrativa, encargada de la dirección de la Rama Judicial (arts. 254, 256 y 257 de la C.P.), la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, encargada de la ejecución de las actividades administrativas de la Rama, según las políticas y decisiones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (art. 98 L. 270/96), las unidades operativas de la Sala Administrativa del Consejo Superior, para el cumplimiento de los demás objetivos misionales, como la carrera judicial, la formación de jueces y empleados, la planeación estratégica, la dotación de recursos físicos, etc., y la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, como órgano consultivo y comunicativo, encargado de informar y asesorar a los órganos de gobierno y administración sobre las necesidades del sector justicia (arts. 96 y 97 L. 270/96).

6.4.3. En segundo lugar, con la expedición de la Constitución de 1991 se pasó de un modelo basado en la dispersión funcional y orgánica, en el que los múltiples procesos vinculados a la gestión de la Rama se asignaban a diferentes órganos e instancias estatales, cada uno de los cuales actuaba de manera independiente y desarticulada, a un modelo concentrado que cuenta con un sistema institucional cohesionado, cuyos órganos asumen los distintos niveles de gestión del poder judicial.

Tal como se explicó anteriormente, en el régimen constitucional anterior la gestión del Poder Judicial estaba radicado en múltiples órganos como el Ministerio de Hacienda, el Fondo de Seguridad, la División de Planeación y la Unidad de Registro Nacional de Abogados del Ministerio de Justicia, y el Consejo Superior de Administración de Justicia. Cada uno de estas instancias asumía de manera separada los distintos procesos asociados a la gestión de la Rama Judicial: la expedición de las tarjetas profesionales de los abogados, el pago de los salarios y prestaciones a los operadores de justicia, el suministro de los insumos para el ejercicio de la labor jurisdiccional, la realización de los concursos, etc.

El modelo previsto en la Constitución de 1991 obedece a otra racionalidad, porque a partir de una visión sistémica, se creó una institucionalidad cohesionada que asume en su integridad los distintos procesos vinculados a la conducción de la Rama Judicial, y en la que únicamente se diferencia entre los distintos niveles de gestión: el nivel consultivo, el nivel de gobierno, y el nivel ejecutivo, asignados respectivamente a la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, y a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las unidades operativas del Consejo. Acorde con la naturaleza consultiva de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial y con su objetivo de ilustrar a los órganos de gobierno sobre las necesidades, problemáticas y retos del sector justicia, ésta se encuentra integrada por los presidentes de las altas cortes (Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura y Corte Constitucional), la Fiscalía General de la Nación y un representante de los funcionarios y empleados judiciales (art. 96 L. 270/96); por su parte, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, encargada del gobierno de la Rama Judicial, se encuentra integrado por 6 magistrados designados por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional (art. 254 C.P.); y acorde con el objetivo misional de la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, encargada del nivel ejecutivo de la Rama, ésta se encuentra representada por un director que tiene un perfil técnico, elegido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de tres candidatos postulados por la Comisión Interinstitucional (art. 98 L. 270/96). Así mismo se concibieron unidades operativas dependientes de la Sala Administrativa, para el desarrollo de sus competencias misionales.

6.4.4. En tercer lugar, en la Constitución de 1991 se estableció una separación orgánica y funcional entre la actividad jurisdiccional propiamente dicha, y las actividades asociadas al gobierno y a la administración de la Rama Judicial, de modo que los funcionarios e instancias encargadas de la administración de justicia no intervienen en el gobierno del poder judicial, y tan solo intervienen de manera indirecta en la gestión de la Rama Judicial, ilustrando a los órganos de gobierno sobre las necesidades, retos y problemáticas del sector justicia a través de la Comisión Interinstitucional, y a través de los mecanismos de comunicación diseñados por la propia Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Por este motivo, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura está integrada por personas que se encuentran desvinculadas actualmente del Poder Judicial, y sus miembros no actúan en calidad de representantes de las corporaciones o despachos judiciales, ni en su calidad de operadores jurídicos. En este sentido, el artículo 255 de la Constitución Política establece que *“para ser miembro del Consejo Superior de la Judicatura se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, mayor de 35 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 mismos magistrados de las*

corporaciones postulantes". Lo propio ocurre con el Director Ejecutivo de Administración Judicial, quien tampoco es operador de justicia, y por el contrario tiene un perfil distinto porque debe tener formación y experiencia en campos afines a la labor que debe desempeñar (art. 99 L. 270/96). Únicamente la Comisión Interinstitucional se encuentra integrada por operadores de justicia, pero cuya labor no es la de gobernar ni la de administrar la Rama Judicial, sino la de servir de mecanismos de información recíproca entre las instancias judiciales, y la de servir como canal de comunicación entre el sector justicia y el gobierno y administración de la Rama Judicial (arts. 96 y 97 L. 270/96).

La racionalidad subyacente a esta diferenciación es múltiple.

De una parte, como el autogobierno judicial es manifestación del principio de separación de poderes, y como a su vez este principio responde a la necesidad de evitar la concentración del poder en unos mismos órganos y funcionarios, así como a la de garantizar el equilibrio entre los poderes del Estado, la configuración del poder judicial se estructuró a partir de esta directriz, y en este entendido, el constituyente concluyó que los funcionarios encargados de administrar justicia no debían tener, simultáneamente, responsabilidades directas de gobierno y administración de la Rama Judicial.

De igual modo, la diferenciación entre la actividad jurisdiccional y la gestión de la Rama Judicial se explica por la exigencia de imparcialidad y neutralidad en la conducción de la Administración de Justicia. Tal como se explicó en los acápite precedentes, la imparcialidad exige que las decisiones se adopten en función exclusiva de los intereses abstractos de la administración de justicia, y para ello, los gobernantes y administradores del poder judicial deben ser ajenos, tanto personal como institucionalmente, a los destinatarios de dicha gestión. Si las decisiones en el gobierno y administración del poder judicial son adoptadas por los mismos destinatarios de dicha labor, se pierden las condiciones para que ésta responda a los intereses abstractos de la administración de justicia, y por el contrario, la conducción de la Rama Judicial se estructuraría en función de las necesidades y expectativas de los mismos operadores de justicia que la manejan y conducen, o de las colectividades a los que éstos representan.

Asimismo, la diferenciación entre la actividad jurisdiccional y el gobierno y administración de la Rama Judicial se deriva del principio de independencia interna, para evitar que la jerarquía funcional en la labor jurisdiccional se traslade o desplace al ámbito operativo, y para evitar, por consiguiente, que se configure una subordinación de los operadores de justicia frente a sus superiores funcionales. En efecto, tal como se explicó en los acápite precedentes, el referido principio exige la independencia de los jueces frente a los demás operadores de justicia, o lo que se conoce como "autonomía personal interpretativa"; ahora bien, si el acceso, las condiciones de permanencia y el retiro de la función judicial de los jueces es controlado por aquellos otros operadores jurídicos respecto de los cuales se reclama la independencia, aunque nominalmente se proclame este principio, la misma institucionalidad hace nugatoria o vacía de contenido este requerimiento; esta circunstancia explica que en las otras ramas y órganos del Estado no impere este principio de separación entre la labor de conducción y gobierno de la entidad u órgano, y la labor misional del mismo, en la medida en que en estas otras instancias no opera el principio de independencia, y en la medida en que, por este motivo, cuando el director o gerente de la entidad es al mismo tiempo quien conduce la entidad y quien asume la jefatura de la misión institucional, no se pone en peligro la independencia.

En este sentido, puede advertirse que la Rama judicial presenta una particularidad, porque al paso que en la generalidad de los órganos, con excepción del legislativo, que también tiene un sistema característico de autonomía, la noción de autonomía se puede circunscribir a los aspectos administrativos y presupuestales, cuya gestión se encomienda al mismo órgano titular de las competencias separadas, en la Rama Judicial se impuso un criterio completamente distinto, porque, como presupuesto de la independencia judicial, se previó una autonomía interna de la función de auto-gobierno, de manera que, salvo las responsabilidades administrativas propias de la gestión interna de los propios despachos y la excepciones previstas directamente en la Constitución, los titulares de la función jurisdiccional no tuviesen injerencia directa en el ámbito del autogobierno. De este modo, en la Rama Judicial, el principio de separación de poderes comporta no solo la previsión de la autonomía en asuntos administrativos y financieros en la estructura de autogobierno, sino en otros aspectos funcionales al objetivo de pronta y cumplida justicia, y, además, como presupuesto de la independencia, se consagró un separación funcional interna de tal manera que el órgano de autogobierno, no obstante su carácter endógeno, no coincide con las instancias jurisdiccionales, ni está subordinado a ellas.

Finalmente, el constituyente de 1991 partió de la experiencia judicial, advirtiendo que cuando los operadores de justicia asumen las labores de orden administrativo de la Rama Judicial como tal, se produce una afectación grave en uno y otro ámbito. De hecho, de esta preocupación se hizo eco en la Asamblea Nacional Constituyente, advirtiéndose de la necesidad de crear una instancia especializada, distinta de las que ejercen la función jurisdiccional, encargada de la conducción de la rama judicial, para evitar que los jueces se "enreden" en labores que les son ajenas, que no pueden ejercer con mediana competencia, y que pueden afectar gravemente la administración de justicia: "*la función jurisdiccional se halla obstaculizada en virtud de que la rama debe 'enredarse' en otros asuntos que además de restarle agilidad y tiempo, mellan la rapidez y la efectividad de sus funciones. Indudablemente, con el cúmulo de conflictos para definir, los funcionarios judiciales deben dedicar una buena parte*

de su tiempo a resolver asuntos administrativos y aun disciplinarios".⁷⁸

De este modo, en el nuevo modelo de autogobierno, la dirección y conducción de la Rama Judicial se radica en una institucionalidad endógena a la Rama Judicial, pero separada orgánicamente de las instancias jurisdiccionales.

7.La premisa menor del juicio de sustitución. Caracterización del nuevo modelo de gobierno y administración judicial previsto en el Acto Legislativo 02 de 2015

7.1. Los preceptos demandados fijan las bases del nuevo modelo de gobierno y administración de la Rama Judicial y establecen el régimen de transición para su implementación. Este nuevo esquema pretendió dar respuesta a las quejas que de manera generalizada hicieron a la gestión del Poder Judicial la sociedad civil organizada, operadores de justicia, miembros de la comunidad jurídica, la academia, e instancias estatales⁷⁹, y que fueron reiterados en la audiencia pública del 30 de marzo.

En primer lugar, existía un descontento por la presunta ausencia de receptividad de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura a las necesidades del sector justicia. En efecto, aunque este organismo es endógeno a la Rama Judicial, sus miembros son independientes y no tienen ningún vínculo funcional o jerárquico con los operadores de justicia, y a juicio de muchos, esta circunstancia se tradujo en la ausencia de diálogo y de comunicación efectiva entre las instancias jurisdiccionales propiamente dichas, y las instancias de gobierno y administración de la Rama Judicial. Y por otro lado, aunque a nivel legal se creó una Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial como instancia de diálogo entre los operadores de justicia y el gobierno del Poder Judicial, el hecho de que no todos los estamentos estuviesen debidamente representados en esta comisión, y el hecho de que este organismo tuviese un carácter meramente consultivo, devino, según la crítica generalizada, en la insuficiencia de esta herramienta para garantizar la receptividad de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura a los requerimientos de este sector: *"el funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura ha sido cuestionado desde hace varios años (...) se cuestiona la falta de representatividad del sector justicia en la Sala Administrativa, pues aunque sus magistrados son elegidos por las Altas Cortes, no están representados jueces, empleados judiciales, auxiliares de la justicia, miembros de las jurisdicciones especiales y representantes de los abogados y de la academia, entre otros"*⁸⁰.

Un segundo grupo de cuestionamientos se refieren a la presunta falta de transparencia en la conducción de la Rama Judicial. La inexistencia de un sistema de rendición de cuentas, la multiplicación de prácticas clientelistas en el ejercicio de las funciones electorales que le fueron atribuidas al Consejo Superior de la Judicatura, tal como ocurre con la elaboración de listas de candidatos para la elección de jueces y magistrados y con el nombramiento de los magistrados de la misma Sala, y la proliferación de prácticas corporativistas en las que las decisiones se adoptan en función de estamentos y grupos específicos y no de la administración de justicia como tal, generaron, a juicio de los críticos del actual modelo, una desconfianza generalizada en torno a la transparencia del modelo de gobierno de la Rama Judicial previsto en la Constitución de 1991: *"el funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura ha sido cuestionado desde hace varios años (...) se critica la falta de transparencia y rendición de cuentas de la Sala Administrativa, pues publica poca información sobre su gestión, y muchas veces de manera general y poco desagregada. Ello se complica por la falta de sistemas de información confiables que permitan tomar decisiones de calidad, y porque la promulgación de estadísticas judiciales no está a cargo de un órgano independiente (...) también se cuestiona la existencia de clientelismo en el ejercicio de las funciones electorales internas a cargo de la sala. Esta elabora las listas de candidatos para la elección de jueces y magistrados y las envía a las respectivas corporaciones, lo que le otorga un poder importante en la definición de quienes ascienden en la carrera o son nombrados en la Corte Suprema o en el Consejo de Estado. Si a esto se suma que estas dos corporaciones eligen cinco de los seis magistrados de la sala, es claro que existe un mecanismo circular de elección perverso que promueve el 'yo te elijo, tu me eliges' (...) se critica el uso de una independencia judicial corporativista en lugar de una independencia judicial democrática (...) el problema principal es que la independencia corporativista no defiende los intereses de la ciudadanía sino los intereses específicos de una clase, en este caso lo magistrados del Consejo (...)"*⁸¹

Y finalmente, un tercer grupo de señalamientos apuntan a la presunta ineptitud e incompetencia de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para asumir exitosamente el complejo rol que le fue atribuido por la Constitución en relación con la conducción de la Rama Judicial. Así, se llegó a concluir que el perfil de los miembros del Consejo Superior de la Judicatura era claramente inadecuado para el tipo de funciones que desempeñan, pues los miembros de la Sala Administrativa son abogados y tienen la calidad de magistrados, pero no deben ejercer este rol sino el de la gerencia de la Rama Judicial, para el cual se requieren otro de conocimientos, destrezas y habilidades, más de orden gerencial. Además, el diseño institucional fue calificado como inadecuado e inconsistente con su objetivo misional: la circunstancia de que un mismo organismo asumiera funciones materialmente distintas, como las de gobierno y las de gerencia, la existencia de un cuerpo colegiado diseñado a imagen y semejanza de las corporaciones judiciales, pero para ejercer actividades no jurisdiccionales sino de gerencia y administración, y el que se creara un órgano centralista que asume en su integridad las funciones de la gerencia, existiendo entonces un órgano

debilitado como la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, produjo, a juicio de los críticos, una institucionalidad ineficaz e incapaz de dirigir y administrar exitosamente una empresa compleja de la envergadura del Poder Judicial: “Se cuestiona la efectiva implementación de las funciones que le fueron entregadas a la Sala Administrativa, pues hay una combinación de funciones de gobierno y gerencia difíciles de ejecutar de manera colegiada (...) también se critica la falta de carácter técnico de dicha Sala, pues aunque tienen a su cargo funciones de gerencia, son principalmente abogados los que toman las decisiones (...) también se reprocha que su organización interna haya sido concebida como reflejo de ‘alta corte’, y que sus miembros se consideren magistrados y tomen decisiones en sala, siendo un órgano de gerencia (...) se critica el excesivo centralismo en: i) las decisiones de gerencia de la rama judicial, en gran medida controladas por la Sala Administrativa, pues la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial tiene poca autonomía en el ejercicio de sus funciones; y ii) la concentración de decisiones tomadas desde la capital del país, sin contar con una visión territorial del sistema judicial”⁸².

En este escenario, entonces, se propuso la reforma integral al modelo de gobierno y administración de la Rama Judicial en el contexto de una reforma constitucional cuyo objetivo fundamental era el restablecimiento del equilibrio de poderes y el reajuste institucional, presuntamente menoscabado por la instauración de la reelección presidencial.

En términos generales, las modificaciones introducidas responden a los pilares que se indican a continuación.

7.2. En primer lugar, se modificó el perfil de miembros encargados de la dirección y administración del Poder Judicial.

7.2.1. Bajo el régimen constitucional anterior, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura tenían la calidad y el perfil de magistrados, por lo cual se exigía que fuesen abogados con al menos 10 años de experiencia profesional, ejercida con buen crédito.

Tal como lo indicaron algunos de los participantes en la audiencia pública, este perfil se consideró inadecuado porque la magistratura se encuentra concebida para el ejercicio de funciones jurisdiccionales y no para el ejercicio de funciones de orden directivo o administrativo, por lo cual habría existido una falta de correspondencia entre los conocimientos, las habilidades y las destrezas con las que se encontraban dotados los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, y las aptitudes y competencias que se requieren para el ejercicio del gobierno y administración de la Rama Judicial. Esto habría provocado, entre otras cosas, la falta de experticia y la ineficacia en la conducción del Poder Judicial.

Por otro lado, como también se había criticado la falta de receptividad y de sensibilidad de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura a las necesidades de los actores de la justicia, se consideró necesario ajustar el perfil de los integrantes de las instancias de gobierno y administración de la Rama, para asegurar este objetivo.

7.2.2. Para hacer frente a estas deficiencias, el perfil de quienes se encargan de la gerencia de la Rama Judicial es sustancialmente distinto: (i) por un lado, cinco de los nueve miembros del Consejo de Gobierno Judicial ejercen su labor, no en razón de su experiencia o ejercicio profesional anterior en el campo del derecho, sino en razón de su pertenencia actual a la Rama Judicial: tres de los miembros son los presidentes de las altas cortes (Corte Constitucional, Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia), uno es representante de los jueces y magistrados de tribunales, y otro es representante de los empleados judiciales; con este cambio se pretendió insertar directamente al órgano de gobierno judiciales actores del sistema de justicia, a efectos de que la conducción del poder judicial estuviese permeado por el conocimiento de las dinámicas internas y de las necesidades del sistema; (ii) por otro lado, tres miembros del Consejo de Gobierno Judicial son expertos con amplia experiencia en el diseño, evaluación y seguimiento de políticas públicas, modelos de gestión o administración, en el entendido de que la conducción de la Rama requiere de conocimientos, habilidades y destrezas de orden técnicas, más asociadas a la dirección y administración pública, que a las labores jurisdiccionales; (iii) finalmente, el Gerente de la Rama Judicial es también un experto con amplia experiencia en administración pública, todo dentro de la idea de que debía fortalecerse el órgano gerencial, y de que para ello, el Gerente debía contar con las más altas calidades en este ámbito.

Bajo el nuevo esquema, entonces, confluyen dos tipos de perfiles claramente diferenciados: por un lado, el de los miembros que ejercen la representación de sectores de la Administración de Justicia, a saber, los presidentes de las altas cortes, los representantes de jueces y magistrados, y los representantes de los empleados judiciales, que encarnan el modelo de la representatividad gremial. Y, por otro lado, se encuentran los miembros dotados de la experticia en materias relacionadas con la administración pública, esto es, los tres expertos que integran el Consejo de Gobierno Judicial y el Gerente de la Rama Judicial, que responden a una orientación tecnocrática.

7.2.3. Esta diferenciación en los dos tipos de perfiles, a su vez, tiene repercusión en la distribución funcional en los órganos de gobierno y administración del Poder Judicial, y en las condiciones para el ejercicio de los cargos vinculados a la conducción de la Rama: (i) la reforma constitucional establece tres tipos de funciones: por un lado, las asignadas al Consejo de Gobierno Judicial en pleno, es decir, a quienes tienen un rol representativo, y a quienes cumplen el rol tecnocrático (los expertos y el Gerente): la definición de las políticas públicas de la Rama Judicial, la postulación de las listas y ternas de candidatos, la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se sigan en despachos judiciales en los asuntos en los que existe un vacío legal, la reglamentación del sistema de carrera y de la Comisión de Carrera Judicial, la aprobación del proyecto de presupuesto, la aprobación del mapa judicial, la definición de la estructura orgánica de la Gerencia de la Rama y la supervisión de la entidad; por otro lado, se encuentran las funciones asignadas exclusivamente a los miembros expertos del Consejo de Gobierno Judicial, que son la planeación estratégica y la delineación de las políticas de la Rama Judicial a ser propuestos al Consejo en pleno, de la que también son parte; y finalmente, las funciones asignadas de manera exclusiva a la Gerente de la Rama Judicial, consistentes en la ejecución de las decisiones del Consejo, el que también hace parte, la provisión del apoyo logístico y administrativo al Consejo de Gobierno Judicial, la elaboración del proyecto de presupuesto y su ejecución, la elaboración de los planes y programación para la aprobación del Consejo, la formulación de los modelos de gestión, la implementación de los modelos procesales, la administración de la carrera judicial, la organización de la Comisión de Carrera Judicial, la realización de los concursos, la vigilancia del rendimiento de los funcionarios y de los despachos, y la representación de la Rama Judicial, dado que deben permanecer en el ejercicio de su cargo como Presidente y magistrado de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado o de la Corte Suprema de Justicia, como juez o magistrado de tribunal o como empleado público, y paralelamente ejercer la dirección de la Rama; (ii) asimismo, mientras quienes tienen la vocería institucional no se dedican permanentemente a la labor de conducción de la Rama Judicial, los expertos del Consejo de Gobierno Judicial son de dedicación exclusiva, y el Gerente lo es respecto de su condición de gerente; (iii) finalmente, mientras los expertos de dedicación exclusiva, los representantes de los jueces y magistrados y de los empleados públicos y el Gerente tienen un periodo de cuatro años, los presidentes de las altas cortes integran el Consejo de Gobierno Judicial por el periodo de su presidencia, vale decir, por un año.

7.3. En segundo lugar, se modificó la estructura institucional y las relaciones entre las instancias encargadas de la conducción de la Rama Judicial.

Bajo el modelo anterior, la institucionalidad estaba integrada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, siendo la primera de estas el ente articulador del sistema. Así, a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura se le atribuyó la función de gobernar y dirigir la Rama Judicial, teniendo en cuenta los conceptos no vinculantes de la Comisión Interinstitucional, encargada justamente de ilustrar al órgano de gobierno sobre las dinámicas, los requerimientos y necesidades del sector justicia, y de conceptualizar sobre aspectos específicos del funcionamiento de la Rama. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, por su parte, fue concebida como un órgano técnico y administrativo encargado de la ejecución de las decisiones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, frente a la cual se encuentra subordinada. En definitiva, existían tres instancias de naturaleza consultiva y comunicativa, de gobernanza judicial, y de administración judicial, radicadas, respectivamente, en la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, en la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, y en la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, siendo la Sala Administrativa del Consejo Superior el ente articulador del sistema, encargado de recibir y procesar las demandas de la Comisión, y de fijar las políticas y las directrices de la actuación de la Dirección Ejecutiva.

El nuevo esquema introduce modificaciones sustantivas a este sistema.

Primero, se eliminó la instancia consultiva y de comunicación, a saber, la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, pero su estructura y configuración se traslada al órgano de gobierno, a saber, al Consejo de Gobierno Judicial. Esto, en la medida en que el referido Consejo se encuentra integrado, como lo estaba anteriormente la Comisión Interinstitucional, por representantes de los operadores de justicia: presidentes de la Corte Suprema, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, representante de jueces y magistrados de tribunales y representantes de empleados judiciales. De este modo, desapareció la instancia consultiva y comunicativa del sistema, y quedó subsumida dentro del órgano de gobierno judicial. Es decir, desaparece la instancia de comunicación y concertación con la Rama, porque sus actores se incorporaron directamente al órgano de gobierno.

Por su parte, al Consejo de Gobierno Judicial se le asignan las funciones vinculadas al gobierno judicial, pero con algunas variantes frente al modelo anterior: (i) primero, tiene una integración mixta, porque se encuentra conformada por operadores de justicia (presidentes de las altas cortes, representante de jueces y magistrados de tribunal y representante de empleados judiciales), por tres expertos con un perfil tecnocrático, y por el Gerente de la Rama Judicial; (ii) segundo, se trata de un cuerpo que funciona de manera intermitente, pues su función se activa únicamente cuando se reúnen esporádicamente todos sus miembros, y únicamente los tres expertos de dedicación exclusiva desempeñan su gestión de manera permanente y continua; (iii) tercero, el esquema de relaciones con la Gerencia de la Rama Judicial se modifica

sustancialmente, no solo porque el Gerente es miembro activo del Consejo, sino porque además, su funcionamiento depende del apoyo administrativo y logístico que provea la Gerencia (art. 16 A.L. 02/15); (iv) aunque algunos de los participantes en la audiencia pública sostuvieron que el Consejo de Gobierno Judicial es un organismo directivo del más alto nivel, encargado exclusivamente la definición de las políticas de la Rama Judicial, en realidad este órgano tiene a su cargo una amplia gama de atribuciones relacionadas no solo con la definición de las políticas públicas, sino también con funciones de orden electoral, de gobernanza judicial, e incluso de naturaleza administrativa, como la postulación de las listas y ternas de candidatos que ordena la Constitución, la reglamentación de los trámites judiciales y administrativos en aquellos asuntos en que existe un vacío legal, la reglamentación del sistema de carrera judicial de la Comisión de Carrera Judicial, la aprobación del proyecto de presupuesto de la Rama que se debe remitir al gobierno nacional, la aprobación del mapa judicial, la definición de la estructura orgánica de la Gerencia de la Rama Judicial, y la supervisión de esta última; y por su parte, los expertos de dedicación exclusiva del Consejo de Gobierno Judicial tienen a su cargo la planeación estratégica y la elaboración y proposición de las políticas públicas del poder judicial.

Y finalmente, la Gerencia de la Rama Judicial tiene una configuración especial en el actual modelo, por varias razones: (i) en primer lugar, porque a nivel funcional concentra las funciones asignadas anteriormente a la Dirección Administrativa de la Rama Judicial, pero también algunas las que tenía anteriormente la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, como la elaboración de los planes y programas de la Rama, la formulación de los modelos de gestión, la implementación de los modelos procesales, la administración de la carrera judicial, la vigilancia del rendimiento de los funcionarios y de los despachos judiciales o la realización de los concursos; (ii) en segundo lugar, porque a nivel orgánico, la Gerencia tiene el respaldo institucional de todas las dependencias que anteriormente tenía la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura; es así como el artículo 18 transitorio d) establece que todas las dependencias de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura “pasarán a formar parte de la Gerencia de la Rama Judicial”; (iii) y finalmente, se alteró el esquema de las relaciones entre el órgano de gobernanza y el órgano ejecutivo, ya que el Gerente de la Rama Judicial es al mismo tiempo miembro del Consejo de Gobierno Judicial, y es quien provee de todo el apoyo técnico, logístico y administrativo al Consejo. De esta manera, se creó una Gerencia robustecida y fortalecida, dentro de la idea de que una “empresa” compleja y de gran envergadura como la Rama Judicial, requiere una Gerencia poderosa y robustecida, capaz de ejecutar los lineamientos y las políticas fijadas previamente por el Consejo de Gobierno Judicial. Así la Gerencia dejó de ser un órgano meramente ejecutor y dependiente de las decisiones del Consejo de Gobierno Judicial, y en cambio, fue fortalecido con la asignación de nuevos roles que transcinden la mera ejecución de las políticas y decisiones del órgano de gobierno, con la incorporación al mismo de todas las dependencias que anteriormente pertenecían al Consejo Superior de la Judicatura y con la participación del Gerente en el Consejo de Gobierno. De este modo, entonces, la división nítida y clara que anteriormente existía entre las funciones de gobierno y de administración, ahora se difumina porque la Gerencia de la Rama participa de uno y otro rol, y fue robustecida institucionalmente.

Cabe advertir, sin embargo, que originalmente, en el proyecto de Acto Legislativo 153 de 2014 Cámara y 18 de 2014 Senado, el esquema institucional era distinto. En efecto, en este se creaba el denominado “Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial”, que contemplaba tres instancias distintas: la Sala de Gobierno, la Junta Directiva, la Dirección Ejecutiva. La Sala de Gobierno, integrada por los presidentes de las Altas Cortes, un delegado de los magistrados de tribunales, un delegado de los jueces, y un delegado de empleados y judiciales y un experto en políticas públicas, y en cuyas reuniones podían participar los miembros de la Junta Directiva, el ministro de justicia y el Fiscal, estaría encargada de fijar las políticas de la Rama Judicial, aprobar el Plan Sectorial, aprobar el presupuesto, elegir los miembros de la Junta Directiva, elaborar la lista de elegibles para magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, y del proceso de rendición de cuentas. Por su parte, la Junta Directiva estaría integrada por 3 miembros permanentes, que tendrían un perfil técnico, que serían de dedicación exclusiva, y que estarían encargados de la definición de los objetivos de la Rama Judicial, de la aprobación de los reglamentos y regulaciones para el funcionamiento de la Rama y de los despachos judiciales, de fijar las bases de los concursos, y crear los mecanismos de evaluación a la gestión y de rendimiento, y de fijar la división del territorio nacional para efectos judiciales. Finalmente, el Director Ejecutivo sería elegido por la Sala de Gobierno, y se encargaría de la ejecución de los planes sectoriales, de proponer el presupuesto de la Rama, evaluar el cumplimiento de los objetivos de la Rama, manejar el Sistema Único de Información y Estadísticas Judiciales, la carrera judicial y la escuela judicial, realizar la convocatoria pública y los concursos para definir las listas de elegibles, dotar a los despachos judiciales de los medios e instrumentos necesarios para su funcionamiento, efectuar el control de rendimiento, y llevar el registro nacional de abogados y auxiliares de la justicia. Estos lineamientos se mantuvieron a lo largo del proceso de aprobación legislativa, y únicamente hacia final del trámite parlamentario, en el segundo debate en la Cámara de Representantes, se propuso fusionar la Junta Directiva con la Sala de Gobierno, y mantener la Gerencia de la Rama Judicial. En el texto conciliado se recoge esta propuesta, de modo que la conducción del poder judicial quedó radicado en dos instancias: el Consejo de Gobierno Judicial, y la Gerencia de la Rama Judicial.

7.4. Finalmente, alteró el esquema de las relaciones entre los órganos de gobierno y administración del Poder Judicial, con los actores vinculados al sistema de administración de justicia.

Tal como lo expresaron algunos participantes en la audiencia pública del 30 de marzo de 2016, existía un descontento generalizado por la poca fluidez del diálogo entre los órganos de gestión de la Administración de Justicia y los actores vinculados al sector justicia, de modo que, por ejemplo, las políticas del Consejo Superior de la Judicatura no lograban reflejar las necesidades y las expectativas de los operadores jurídicos, de los empleados judiciales ni de los usuarios de la justicia.

Teniendo en mente estos señalamientos, el Acto Legislativo 02 de 2015 alteró el esquema de relaciones entre los órganos de gobierno y administración del Poder Judicial y los demás actores involucrados en el sistema de administración de justicia, en al menos dos niveles: en la conformación de los órganos directivos, y en el funcionamiento de los mismos.

Por un lado, y tal como se expresó anteriormente, con el objeto de restablecer el flujo de relaciones entre la función de gobierno y la función jurisdiccional se modificó la conformación del órgano de dirección de la Rama Judicial. Es así como cinco de los nueve miembros del Consejo de Gobierno Judicial son voceros de distintos segmentos del Poder Judicial: tres son presidentes de las altas cortes (Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia y Corte Constitucional), uno es representante de los jueces y magistrados, y otro lo es de los empleados judiciales en general; estos funcionarios, entonces, actúan como representantes de distintos segmentos del Poder Judicial. Y dada la necesidad de asegurar que los ejecutores de las políticas públicas sean tenidos en cuenta en el diseño mismo de tales políticas, también se estableció que el Gerente de la Rama Judicial es al mismo tiempo miembro del Consejo de Gobierno Judicial.

Por otro lado, se previó que en el funcionamiento mismo de los órganos de gobierno se asegurara el diálogo con los actores vinculados al sistema de administración de justicia. Es así como el artículo 15 del Acto Legislativo admite la participación de los ministros del despacho, de los directores de departamento administrativo, del Fiscal General de la Nación y de los representantes de los académicos y de abogados litigantes en las reuniones del Consejo de Gobierno Judicial, previa definición mediante ley estatutaria, en temas específicos.

8. La síntesis del juicio de sustitución: el modelo de gobierno y administración de la Rama Judicial previsto en el Acto Legislativo 02 de 2015, a la luz del principio autogobierno judicial

8.1. Hasta el momento se ha dicho que el autogobierno, como manifestación y expresión del principio de separación de poderes y de la independencia y la autonomía judicial, constituye un elemento estructural del ordenamiento superior, no susceptible de ser eliminado por el Congreso mediante un Acto Legislativo. Asimismo, se ha hecho una caracterización de la preceptiva demandada, indicando la manera como incide en el modelo de gobierno y administración de la Rama Judicial previsto originalmente en la Constitución de 1991. Corresponde entonces determinar si este nuevo esquema suprime el principio de autogobierno.

8.2. El análisis partirá de las siguientes premisas metodológicas y conceptuales:

-Primero, por las razones indicadas en los acápite precedentes, el examen de la Corte se circunscribe a la valoración del nuevo esquema de administración y gobierno de la Rama Judicial, pero sustrayendo del mismo la función disciplinaria, ya que frente a este componente de la reforma constitucional el demandante no formuló ningún cuestionamiento, y la controversia judicial que se estructuró a lo largo del proceso no se extendió a esta materia. El control, por tanto, no comprende las disposiciones que ordenan la supresión de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria y la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, y que privaron a aquella de sus contenidos jurisdiccionales en materia de acción de tutela y en materia de solución de conflictos de jurisdicción.

-Segundo, como el límite al poder de reforma es el autogobierno judicial y no el modelo específico acogido en la Constitución de 1991, para materializar esta dimensión de la autonomía judicial, el Congreso cuenta con un amplio margen de maniobra para configurar el sistema orgánico encargado de la conducción de la Administración de Justicia, e incluso para suprimir parcial o totalmente los órganos que encarnaban el principio de autogobierno, pero a condición de que el nuevo arreglo institucional preserve dicho principio. En este entendido, entonces, si bien el examen judicial debe tener como único referente de análisis el autogobierno judicial, y no las reglas constitucionales contenidas en el texto de 1991 que concretaban este principio, a través del Consejo Superior de la Judicatura y de los demás órganos que, de acuerdo con la ley y el reglamento, participaban en la conducción de la Rama Judicial, cabe advertir que la manera como el autogobierno se configuró en la Constitución de 1991 es denotativa de los principios fundantes del concepto, razón por la cual no puede dejar de aludirse a tales reglas cuando se trate de aislar los principios configuradores de la idea de autogobierno judicial.

-Tercero, dado que la controversia recae sobre un nuevo modelo institucional, el análisis constitucional se efectúa desde una perspectiva sistémica, valorando no solo los elementos de la reforma considerados individual y aisladamente, sino también el engranaje que resulta de la articulación de todos estos componentes. Desde esta perspectiva, por ejemplo, no se trata solo de establecer en abstracto si el Gerente de la Rama Judicial puede participar en las reuniones del Consejo de Gobierno Judicial, sino si lo puede hacer en ese contexto específico, teniendo en

cuenta la conformación de la instancia de gobierno, el haz de atribuciones de uno y otro organismo, y el sistema de relaciones entre ellos. No se trata solo de establecer en abstracto si los presidentes de las altas cortes o si los representantes de los jueces y magistrados de tribunal o de los empleados judiciales pueden integrar el órgano de autogobierno, sino si lo pueden hacer en las condiciones específicas en las que determina el acto legislativo, teniendo en cuenta el período en el que ejercen el cargo, las funciones que les fueron asignadas, y los vínculos que se establecen entre estos funcionarios y los demás miembros del Consejo de Gobierno Judicial. En definitiva, entonces, se asume una aproximación sistémica y orgánica.

8.3. Teniendo en cuenta las pautas anteriores, la Sala Plena concluye que el nuevo diseño plasmado en el Acto Legislativo 02 de 2015 suprimió el principio de autogobierno judicial como expresión de la autonomía de la Rama, la independencia judicial y la separación de poderes.

La razón de ello es que el esquema de gobierno y administración de la Rama Judicial no satisface los presupuestos mínimos del autogobierno, principio que exige que exista una institucionalidad endógena a la Rama Judicial, capaz de dirigirla y conducirla tanto en su condición de órgano, como en su condición de función estatal, es decir, capaz de garantizar el funcionamiento de la institucionalidad judicial y la marcha de la administración de justicia. El modelo previsto en la reforma constitucional, sin embargo, se aparta de todos estos requerimientos: primero, porque, aunque formalmente se crearon dos instancias encargadas del gobierno y administración del poder judicial, desde una perspectiva material no existe un órgano ni un sistema orgánico articulado y cohesionado que pueda ser considerado como una nueva institucionalidad de autogobierno; segundo, porque aunque los entes encargados del gobierno y administración de la Rama se ubicaron dentro de la estructura de la Rama Judicial, al mismo tiempo, su configuración, así como la creación de un sistema orgánico vulnerable a las mediaciones de actores externos, y la deliberada institucionalización de estas interferencias, significa que tales órganos dejan de ser, desde un punto de vista sustancial, endógenos al poder judicial; y finalmente, porque aun cuando en la reforma constitucional se instauró una institucionalidad dentro de la Rama Judicial a la que nominalmente se le asignó la función de dirigirla, la configuración específica de este modelo impide a los órganos correspondientes materializar este rol. De este modo, de manera paradójica el Acto Legislativo acogió la dimensión formal del principio de autogobierno creando unas instancias de gobierno y administración dentro de la propia Rama Judicial, pero en cambio desechó su dimensión material y sustantiva, privando a estos mismos entes de la capacidad para asumir los retos de la administración de la institucionalidad judicial y del sistema de justicia como tal. En definitiva, entonces, el Acto Legislativo 02 de 2015 suprimió el órgano de autogobierno que en la Constitución de 1991 materializaba el principio de autonomía de la Rama Judicial, y lo sustituyó por un diseño orgánico que, aunque nominalmente apunta al mismo objetivo, carece de la aptitud necesaria para el efecto, en cuanto se separa de todos los criterios a partir de los cuales se delineó la autonomía de la Rama Judicial.

A continuación se desarrollan las razones que explican la supresión del principio de autogobierno.

8.4. Como se ha señalado, el principal problema que enfrentó el constituyente de 1991 en esta materia fue el de concebir un órgano que materializase el principio de autonomía de la Rama Judicial, en un escenario que plantea una radical escisión entre el ejercicio de las competencias jurisdiccionales que corresponden a los funcionarios judiciales y la actividad propia de la administración y el gobierno de la Rama Judicial.

La primera dificultad residió, entonces, en la necesidad de que el órgano de autogobierno, no obstante que distinto de aquellos que ejercen la función jurisdiccional, pudiese considerarse como endógeno a la Rama Judicial. Y la primera decisión, que establece de manera determinante los perfiles del modelo de autogobierno, fue la de separar tajantemente el ejercicio de la función jurisdiccional, de las competencias de administración y gobierno de la Rama Judicial.

La aludida separación ponía de presente la segunda dificultad, cual era asegurar el carácter endógeno del órgano de autogobierno, no obstante que es ajeno al ejercicio de las competencias jurisdiccionales propias de la Rama Judicial. Ello significó reconfigurar la Rama Judicial, para entender que dentro de ella, en función del principio de autonomía cabe distinguir dos haces de competencias claramente separadas, las jurisdiccionales por un lado y las administrativas y de gobierno por otro, que se atribuyen a conjuntos orgánicos separados.

Para mantener el carácter endógeno del sistema de autogobierno, dada la referida separación orgánica, se plantearon, de manera expresa en la Constitución, tres ingredientes: (i) la conformación del órgano de autogobierno por magistrados, (ii) elegidos por los órganos que conforman la cúpula de la jurisdicción y (iii) que tienen como requisito ser abogados y haber ejercido con buen crédito la profesión. Tales ingredientes no constituyen la única manera de asegurar el carácter endógeno del órgano de autogobierno, pero si hacen evidente que, en la concepción del constituyente, esa cualidad es condición ineludible de la idea de autonomía judicial.

Adicionalmente, y como desarrollo legislativo del modelo, en la ley estatutaria de la administración de justicia se previó la existencia de una comisión interinstitucional que asegurara la comunicación permanente del órgano de autogobierno, tanto con los órganos jurisdiccionales, como con las instancias del Estado encargadas de las políticas públicas en materia de justicia y de presupuesto.

De este modo, en el modelo previo a la reforma, el carácter endógeno del órgano de autogobierno se aseguraba por la calidad de sus integrantes, su origen en la propia Rama y la existencia de una instancia de articulación de políticas con los órganos a cuyo cargo están las competencias jurisdiccionales.

Por otra parte, para asegurar la materialización del principio de autonomía, se determinó que el órgano de autogobierno judicial debía tener un carácter permanente, como único camino para que éste pudiese asumir el complejo entramado de competencias relacionadas con el gobierno y administración de la Rama Judicial.

Del mismo modo, ese órgano debe estar dotado de autonomía externa e interna. Externa en cuanto que, salvo las previsiones orientadas a asegurar la colaboración armónica y los controles recíprocos, su actividad esté libre de injerencias ajenas a la propia Rama Judicial, e interna, porque, como se ha dicho, el órgano de autogobierno debe estar orientado a la satisfacción de las necesidades de la administración de justicia, sin condicionamientos de carácter gremial o corporativo.

8.5. Ese modelo, durante el trámite de la reforma fue cuestionado, fundamentalmente, por consideraciones de eficiencia y de dificultades comunicativas con el aparato jurisdiccional. Con el objetivo de superar estas deficiencias, esto es, de promover una administración de la Rama más eficiente y con mayor aptitud comunicativa con el aparato jurisdiccional, se cambiaron elementos esenciales del sistema, pero, como resultado, el nuevo esquema se aparta de manera radical de los principios que, en la Constitución de 1991, definían los perfiles del autogobierno judicial, como pasa a mostrarse.

8.6. Así, la reforma suprimió el Consejo Superior de la Judicatura y, para encarnar el autogobierno judicial, creó el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial. En el nuevo modelo la gerencia aparece formulada como un órgano de ejecución subordinado al Consejo de Gobierno, que es el que encarna, sobre el papel, las competencias de autogestión de la Rama.

8.7. En lugar de la separación funcional que diferencia las competencias jurisdiccionales de las administrativas y de gobierno, en el Consejo de Gobierno se confunden los dos tipos de funciones, porque a los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, así como al representante de los jueces y magistrados, que tienen asignadas competencias jurisdiccionales que deben continuar ejerciendo, se les atribuye el rol de integrantes del Consejo. Lo mismo cabe decir del representante de los empleados, que tiene funciones de apoyo propias en el ámbito jurisdiccional, pero que debe asumir labores de dirección, administración y gobierno.

Es decir, el Consejo de Gobierno Judicial se encuentra integrado por cinco actores que, tanto desde el punto de vista funcional, como desde el punto de vista orgánico, hacen parte del sistema de justicia, y, por consiguiente, salvo el representante de los trabajadores, que tiene atribuidas labores de apoyo, ejercen de manera permanente funciones de orden jurisdiccional. Además, estos miembros del Consejo no solo hacen parte integral del sistema de justicia, sino que además actúan como voceros o como representantes de algunos segmentos de esta rama del poder público; así, los presidentes del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitución actúan en el Consejo de Gobierno como portavoces de la corporación a la que pertenecen, y los representantes de los jueces y magistrados de tribunal y de los empleados judiciales intervienen en esta calidad de representantes.

La confluencia de las funciones jurisdiccionales y de gobierno en unos mismos funcionarios es problemática desde al menos cuatro puntos de vista.

8.6.1. Las actuaciones y las decisiones de las instancias encargadas de la conducción de la Rama Judicial deben estructurarse en función de las necesidades e intereses del sistema de justicia, considerado en abstracto, y no en función de intereses sectoriales, lo cual deriva en la necesidad de asegurar la neutralidad e imparcialidad de los organismos de gobierno y administración de la Rama Judicial.

Por ello, tanto en el sistema mundial como en el sistema interamericano de derechos humanos, se ha visto con preocupación la participación de los actores judiciales en asuntos vinculados a la dirección de la Administración de Justicia, más aún cuando esta mediación se canaliza mediante la conformación del órgano de gobierno, no solo porque normalmente esto deviene en la formulación de políticas de gestión parcializadas que no responden a las necesidades de la administración de justicia en su conjunto, sino porque en últimas, el resultado suele ser el entorpecimiento mismo de este rol.

La Comisión Interamericana, por ejemplo, ha señalado que “*la CIDH considera que es recomendable que los Estados propicien la creación de un órgano independiente encargado del gobierno y administración, incluyendo la selección y el nombramiento y el régimen disciplinario, para las entidades de justicia, el cual debería estar separado institucionalmente del Poder Ejecutivo y del Legislativo, como garantía de independencia de estos poderes, y ser diferente de la Suprema Corte y de los Tribunales (...) existen algunos países que han adoptado, por ejemplo, la figura de los Consejos de la Judicatura, y su presencia contribuye a reducir y superar los riesgos derivados de las interferencias que pueden provenir en otros modelos de los poderes legislativo, ejecutivo o judicial (...) en cuanto a su composición (...) la Comisión destaca que el Presidente de este organismo no debería coincidir con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia como sucede en varios Estados de la región respecto de los órganos de gobierno de Poder Judicial. Lo anterior resulta importante para evitar la concentración de las funciones asignadas a las y los operadores de justicia con las funciones de gobierno y disciplinarias, pudiendo afectar la independencia y el ejercicio independiente y autónomo de las atribuciones asignadas. Sobre este aspecto en específico, la Relatoría de Naciones Unidas ha recomendado que la presidencia del Consejo de la Judicatura no recaiga en quien ostenta el cargo de Presidente de la Corte Suprema de Justicia (...) la CIDH valora que algunos Estados ya han creado un Consejo de la Judicatura o de la Magistratura que funciona como órgano de gobierno autónomo (...) que es independiente del poder judicial*”⁸³.

En el mismo sentido, la Relatoría de las Naciones Unidas para la Independencia de los Magistrados y Abogados ha entendido que la independencia judicial debe traducirse en un sistema institucional que garantice la separación entre la función jurisdiccional propiamente dicha y la función de gobierno y administración de la Rama Judicial, y que esto comprende, entre otras cosas, la necesidad de que los presidentes de las altas cortes no intervengan directamente en la conducción del Poder Judicial, de que esta última responsabilidad recaiga en funcionarios de dedicación exclusiva y permanente⁸⁴.

En contraste con la anterior directriz, en la reforma constitucional, dejando de lado esta incompatibilidad irresoluble de roles, se asignan responsabilidades de administración y gobierno a quienes tienen la calidad de funcionarios jurisdiccionales o son empleados con labores de apoyo al ejercicio de esa función.

8.6.2. Además, la normatividad impugnada no solo prevé la intervención de operadores jurídicos en la conducción de la Rama Judicial, sino que además, su participación se hace en su calidad de voceros o de representantes de distintos sectores del órgano judicial, con lo cual se introducen componentes de un modelo corporativista o gremialista que se opone a la naturaleza de las funciones que ejerce el Consejo de Gobierno Judicial. La dirección de la Rama Judicial se encuentra entonces en cabeza de un órgano segmentado y no cohesionado, cuyos integrantes actúan en calidad de portavoces del sector del que hacen parte, y cuyas decisiones, por tanto, en principio se establecen en función de esta calidad. Las dinámicas decisionales, por ende, responderán a este nuevo esquema que contribuye al conflicto y al favorecimiento de intereses sectoriales, y en cualquier caso, los miembros del Consejo son voceros o representantes de colectividades específicas que carecen de autonomía para adoptar las decisiones según su propio criterio personal, y por el contrario, sus determinaciones están orientadas por el sector o la entidad de la que hacen parte y representan.

8.6.3. Asimismo, como al principio de separación de poderes y funciones subyace la necesidad de garantizar la especialización de los organismos y funcionarios del Estado, con el objeto de asegurar la idoneidad y la eficacia en la actuación estatal, la atribución a unos mismos funcionarios de responsabilidades de distinta naturaleza termina por anular su capacidad para realizar con mediana seriedad los distintos roles que les fueron asignados. Piénsese por ejemplo, que a magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional, ahora les corresponde no solo desarrollar la actividad jurisdiccional en el complejo escenario de una alta corte, sino también las funciones de dirección y administración que les son propias como presidente de la correspondiente corporación judicial, y las funciones electorales, normativas, de gobernanza y de administración que tienen como miembros del Consejo de Gobierno Judicial, y que comprende labores tan disímiles como la conformación de listas de elegibles para integrar la cúpula del poder judicial, la aprobación del proyecto de presupuesto de la Rama a ser presentado al Gobierno Judicial, la determinación de las políticas públicas o la vigilancia de la gestión del Gerente. Claramente, un diseño de este tipo resulta incompatible con la idoneidad que debe guiar la actuación estatal.

8.6.4. Finalmente, aunque el autogobierno judicial es un principio instrumental o funcional a la independencia de los jueces y magistrados, bajo el nuevo modelo la dependencia fáctica que existe entre los operadores de justicia y las instancias de gobierno y administración del Poder Judicial se traslada al ámbito jurisdiccional, porque cuatro de los nueve miembros del Consejo son también jueces o magistrados que participan en la determinación y manejo de las condiciones sustantivas de las que depende de la independencia judicial: el ingreso, la permanencia y el retiro de la carrera, el régimen salarial, el sistema de ascensos y traslados, la formación y capacitación, entre muchos otros. Lo anterior significa que bajo este diseño se suprime no solo el principio de autogobierno, sino también la independencia interna de los jueces y magistrados, en tanto los superiores jerárquicos en las distintas jurisdiccionales ejercen también la gobernanza judicial.

8.7. Un segundo núcleo de factores que anulan el principio de autonomía se refiere a la previsión de la intervención de actores externos a la Rama Judicial, en el órgano de gobierno judicial, inclusive por parte de instancias gubernamentales.

8.7.1. De acuerdo con el artículo 254 de la Constitución, tal como fue reformado por el A.L. 02 de 2015, al órgano de administración y gobierno se integran, para temas específicos y en los términos de la ley, los ministros del despacho, directores de departamento administrativo, el Fiscal General de la Nación, así como representantes de académicos y de los abogados litigantes. Esta previsión suprime el concepto de autonomía externa, porque libra a la ley la posibilidad de configurar el órgano de gobierno de la Rama con agentes externos a la misma, vinculados a la Rama Ejecutiva del poder público o a sectores sociales ajenos a la Rama Judicial.

Es así como el artículo 15 del Acto Legislativo 02 de 2015 prevé que mediante una ley estatutaria se puede habilitar a los ministros, a los directores de departamento administrativo, al Fiscal General y a representes de académicos y de abogados litigantes, para participar en las reuniones del Consejo de Gobierno Judicial. Y aunque no cualquier forma de participación de los actores sociales y políticos en la gestión de la Rama Judicial es ilegítima, los términos específicos en los que se previó esta intervención, y el contexto en el que prevé, sí anulan la autonomía judicial.

Así, la reforma constitucional habilita de manera general a los referidos actores para participar en las reuniones del Consejo de Gobierno Judicial, sin indicar las condiciones de tiempo, modo y lugar en que ello se puede hacer. Así, por ejemplo, el referido precepto no precisa siquiera si hay derecho a voz y a voto, y tampoco crea mecanismos para blindar a las instancias de gobierno judicial frente a las interferencias indebidas de tales actores.

8.7.2. Asimismo, dentro del Consejo de Gobierno Judicial se encuentran miembros que carecen de la capacidad para materializar la pretensión de que el sistema orgánico de administración y gobierno sea interno a la Rama Judicial. En función de un razonable propósito de incorporar al gobierno de la Rama una perspectiva gerencial, se les caracteriza como expertos en modelos de gestión o administración de políticas públicas. De este modo, nombrados por un órgano de composición heterogénea y con un perfil eminentemente técnico, carecen de la aptitud para encarnar el carácter endógeno del órgano de gobierno, condición que también se predica del gerente, cuyo perfil es, preponderantemente, el de administrador de empresas o de entidades públicas.

No se desconoce la posibilidad de que las responsabilidades de gestión en la Rama Judicial se confíen a funcionarios altamente especializados, con experiencia en el ámbito de la administración, las finanzas u otros campos técnicos, lo que resulta incompatible con el principio de autonomía, sin embargo, es que a personas con ese perfil, y sin requisito de conexión alguna con la Rama Judicial, se les atribuya el cometido de encarnar el auto gobierno judicial. Esto es, si bien es posible, e incluso deseable, que dentro de la estructura de auto gobierno se incorporen instancias estrictamente técnicas de gestión, subordinadas a los órganos de gobierno y administración, lo que no es admisible es que a esas mismas instancias se les atribuyan las competencias de gobernanza judicial.

8.8. Un tercer núcleo de factores que devienen en la supresión del principio de autonomía, es que el órgano de gobierno judicial se ve desprovisto de todas las herramientas que le permitirían asumir su rol de gobernanza judicial. El Consejo de Gobierno, por la manera como está configurado, no puede cumplir, en cuanto que unidad orgánica, el complejo conjunto de funciones que se le atribuyen, porque sus cinco miembros judiciales carecen de la posibilidad y del apoyo requerido para asumirlas.

8.8.1. De un lado, es claro que ni los cinco miembros que hacen parte de la función jurisdiccional, ni quienes se vinculen en los términos de la ley para temas específicos ejercerán su función de manera permanente, con lo cual esta calidad del diseño constituyente también desaparece, porque el órgano de autogobierno judicial, ya no será un cuerpo permanente encargado del ejercicio de las competencias de administración y

gobierno, sino un órgano de reunión periódica, más propio de un nivel directivo.

De este modo, aunque la administración de justicia funciona permanentemente y reviste un alto nivel de complejidad, el órgano de gobierno actúa de manera intermitente, pues los presidentes de las altas cortes, el representante de jueces y magistrados y el representante de los empleados judiciales se dedican fundamentalmente a ejercer su rol jurisdiccional y tan solo de manera ocasional y accidental a la gobernanza judicial, cuando se reúnen con los demás miembros del Consejo. Tan solo los tres miembros de dedicación exclusiva ejercen permanentemente sus labores en relación con la planeación estratégica y con el diseño de las políticas públicas. Esto genera una profunda inestabilidad en el sistema de gobierno, que operaría de manera ocasional e intermitente, en perjuicio de la administración de justicia, y podría conducir a que, en la práctica, sus funciones sean desplazadas a los tres expertos y a la Gerencia.

Así pues, tanto los presidentes de las altas cortes como el representante de los jueces y magistrados de tribunales ejercen de manera predominante la función jurisdiccional, y tan solo de manera incidental y esporádica pueden dedicarse al gobierno judicial, circunstancia que también se predica del representante de los empleados, cuya primera responsabilidad son las labores de apoyo a la función jurisdiccional en su respectivo despacho.

8.8.2. Asimismo, en tanto que los presidentes de las altas cortes integran el Consejo de Gobierno Judicial mientras detentan esta calidad, es decir, por un solo año, los representantes de los jueces y magistrados y de los empleados públicos, los tres expertos y el Gerente de la Rama Judicial, lo hacen por un periodo fijo de cuatro años. Con ello, la participación de las altas cortes está marcada por la discontinuidad, mientras que esto no ocurre con los demás miembros del Consejo de Gobierno Judicial. De esta forma, los operadores de justicia que integran este organismo carecen de las herramientas para desplegar con autonomía y suficiencia las funciones que les fueron asignadas, mientras que miembros con perfil técnico cuentan con todos los insumos para ello.

8.8.3. Tampoco parece compatible el haz de atribuciones del Consejo con la ausencia de la infraestructura física, humana y tecnológica de apoyo. Tal como se explicó en los acápite precedentes, el artículo 18 del Acto Legislativo 02 de 2015 ordenó transferir todas las dependencias de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura a la Gerencia de la Rama Judicial, de modo que el Consejo de Gobierno es, literalmente, el agregado de sus miembros, quienes carecen incluso de una dependencia física de soporte. En este entendido, por ejemplo, los presidentes de las altas cortes, los representantes de los empleados judiciales y de los jueces y magistrados, carecerán de la asistencia técnica para conceptualizar y decidir sobre asuntos de tanta complejidad sobre las políticas de la Rama Judicial, o la configuración del mapa judicial o del proyecto de presupuesto que debe ser remitido al gobierno nacional.

Una medida semejante tendría sentido si el Consejo fuese un organismo directivo de alto nivel, semejante a las juntas directivas de las organizaciones que se reúnen ocasionalmente para definir las grandes líneas de acción de la entidad, y si la Gerencia de la Rama hubiese asumido la dirección y administración del poder judicial; en este caso, sin embargo, el Consejo de Gobierno no puede asimilarse a las referidas juntas directivas, dado que la reforma constitucional le asignó la función de gobierno judicial, que comprende cuestiones tan complejas y disímiles como la definición de las políticas públicas de la Rama Judicial, la planeación estratégica, la supervisión de la Gerencia, la conformación de las listas y ternas de candidatos para ocupar cargos en despachos y en corporaciones judiciales, la reglamentación de trámites judiciales y administrativos en los despachos judiciales, o la reglamentación de la carrera judicial.

8.8.4. Finalmente, el sistema de atribuciones no guarda correspondencia con el perfil de los miembros que lo integran. Así, por ejemplo, los expertos de dedicación exclusiva, cuya formación y experiencia está vinculada al diseño, evaluación y seguimiento de políticas públicas, deben concurrir a cumplir funciones de naturaleza distinta, como la intervención en la conformación de la cúpula de la justicia, la postulación de listas y ternas de candidatos a jueces y magistrados, o funciones de orden reglamentario en materias como los trámites en los despachos judiciales o el sistema de carrera. Por su parte, los presidentes de las altas cortes, los representantes de los jueces y magistrados y los representantes de los empleados judiciales deben trazar los grandes lineamientos que orientan la conducción del Poder Judicial, aprobar el proyecto de presupuesto que se remite al gobierno nacional, supervisar la gestión del Gerente de la Rama, actividades éstas que según, incluso, quienes impulsaron la reforma constitucional, no se ajustan a su formación y experiencia. Es decir, los operadores de justicia que hacen parte del Consejo deben asumir la gobernanza judicial, aun cuando por su formación y experiencia carecen de las competencias y de las herramientas para desenvolverse con solvencia en algunos de estos cambios. Y a la inversa, lo propio puede afirmarse de los tres expertos de dedicación exclusiva, pues aunque tienen un perfil técnico, asociado a las labores de dirección y administración pública, participan en el ejercicio de competencias de la mayor entidad en el gobierno de la Rama pero que se distancian radicalmente de ese tipo de experticio.

encontraban incorporados a la estructura de gobierno y administración judicial, en la medida en que integraban la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial. Sin embargo, tal como se explicó anteriormente, este órgano no se encargaba de la gobernanza judicial, sino que cumplía una función meramente consultiva, ofreciendo insumos y elementos de juicio al Consejo Superior de la Judicatura sobre las necesidades, requerimientos, retos y problemáticas del sector justicia. De este modo, el Acto Legislativo 02 de 2015 reprodujo la estructura orgánica de la Comisión, pero la introdujo en el Consejo de Gobierno Judicial, cuyo objetivo misional no es servir de instancia consultiva y comunicativa, sino la gobernanza judicial. Así se confundió también, la existencia de una instancia de comunicación y de concertación, en la que el órgano de gobierno establece contacto con la Rama, con el gobierno y con la sociedad, con el órgano mismo de autogobierno, que en su configuración se ve interferido por esa concepción y por una mezcla acrítica de competencias, entre las propias y compatibles con ese escenario de concertación y las propias de administración y gobierno, que por exigencia del principio de autonomía, deben ejercerse por un órgano endógeno y permanente de autogobierno.

8.8.5. De esta manera el Consejo de Gobierno Judicial es, en el mejor de los casos, un organismo debilitado y fragmentado internamente, y desprovisto de la infraestructura física, humana y tecnológica para asumir las funciones de distinta naturaleza que le fueron atribuidas, de orden político-electoral, reglamentario, gerencial, e incluso de orden meramente administrativo: la definición de las políticas de la Rama, la planeación estratégica, la conformación de la cúpula del sistema de justicia, confección de las listas de candidatos a jueces y magistrados, la reglamentación de los trámites en los despachos judiciales en aquellos asuntos en los que existe un vacío legal, la reglamentación del sistema de carrera de la Comisión de Carrera Judicial, la aprobación proyecto del presupuesto de la Rama, la aprobación del mapa judicial, la definición de la estructura orgánica de la Gerencia, y la supervisión de esta última.

8.9. Finalmente, el tipo de relaciones que el Acto Legislativo estableció entre el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial impide la conformación de una auténtica estructura articulada y cohesionada, capaz de conducir el poder judicial.

En efecto, tal como fue concebida, la gerencia concentra toda la capacidad operativa del llamado modelo de autogobierno judicial y, aunque nominalmente subordinada al Consejo de Gobierno, carece en realidad de un referente superior que de modo efectivo encarne la idea de autogobierno judicial.

Así, bajo el esquema actual de la Gerencia de la Rama Judicial, un solo funcionario tiene a su cargo, de manera exclusiva y excluyente, la mayor parte de funciones relacionadas con la conducción de la Rama Judicial, sin que del mismo pueda decirse que responda a la lógica de configuración endógena del autogobierno, ni exista un sistema de controles inter-orgánicos que racionalice su actividad.

Como Gerente de la Rama Judicial, este ente asume las funciones relacionadas con la ejecución de las políticas y demás decisiones del Consejo de Gobierno Judicial, con la elaboración y ejecución del presupuesto, la administración de la carrera judicial, la organización de la Comisión de la Carrera Judicial, y la representación de la Rama ante los demás órganos y ramas del Estado.

Por disposición constitucional, esta Gerencia robustecida y fortalecida hace parte, además, del Consejo de Gobierno Judicial. Con ello, este funcionario asume, a plenitud y de manera exclusiva y excluyente, las competencias propias de la gerencia y de la administración del poder judicial, y, de manera compartida, las atribuciones propias de la gobernanza judicial. De este modo, entonces, el referido funcionario participa en actividades tan disímiles como la elaboración de las listas de candidatos para la magistratura en el Consejo de Estado y en la Corte Suprema de Justicia; la definición de las políticas de la Rama Judicial que luego deberá ejecutar en su calidad de gerente; la aprobación del proyecto de presupuesto que él mismo elaboró previamente, y la reglamentación de los procesos administrativos y judiciales de los despachos y del sistema de carrera que también debe administrar.

Finalmente, aunque el Gerente es nombrado por el Consejo de Gobierno Judicial, una vez se produce la elección este se desvincula del mismo, pues tiene un periodo fijo de cuatro años.

En este orden de ideas, el Acto Legislativo 02 de 2014 provocó un desequilibrio entre los órganos encargados de la conducción de la Rama Judicial, y al hacerlo, invirtió la relación de subordinación que nominalmente debería existir entre la Gerencia y el Consejo, y por esta vía desarticuló el sistema de gobierno de la Rama Judicial.

8.10. Como puede advertirse, el sistema de autogobierno judicial se diluye entre, por un lado, un órgano de composición heterogénea, que no satisface las exigencias sobre el carácter endógeno, permanente y autónomo del órgano titular de las competencias de administración y gobierno de la Rama Judicial, y por el otro, un órgano de ejecución, que aunque nominalmente subordinado al órgano de autogobierno, maneja de manera independiente toda la estructura operativa y tiene directamente atribuidas, competencias de gobierno de la Rama, sin que de él sea predictable el carácter endógeno que debe tener el órgano de autogobierno judicial.

Observa la Corte que lo que ocurrió con la reforma fue que su suprimió el órgano de autogobierno judicial y para remplazarlo se acudió al expediente de distribuir sus competencias entre, por un lado, una estructura semejante a la que se había previsto, en el diseño previo a la reforma, como una instancia de comunicación y concertación, de carácter consultivo, pero a la que ahora se le atribuyen complejas competencias de administración y gobierno que no está en capacidad de cumplir, y por otro, a la instancia ejecutiva, que concentrada ahora en una gerencia única de la Rama, participa también en el nivel de dirección y gobierno y tiene competencias autónomas en ese ámbito.

Por las razones anotadas, para la Corte ese diseño, aunque nominalmente configura un sistema de autogobierno judicial, en realidad constituye una supresión del mismo, en cuanto que su estructura y distribución competencial es disfuncional a los objetivos de la autonomía judicial. En ese contexto, concluye la Corte que la supresión del Consejo Superior de la Judicatura como órgano de gobierno y administración judicial y su remplazo por una estructura orgánica que no es capaz de encarnar la idea de autogobierno judicial como presupuesto de la autonomía y la independencia judicial y del principio de separación de poderes, sustituye parcialmente la Constitución de 1991.

9. La configuración de la parte resolutiva del fallo

En la medida en que, conforme al análisis precedente, la Corte Constitucional concluye que la supresión de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y su remplazo por un diseño orgánico que no es capaz de encarnar el postulado del autogobierno judicial como presupuesto de la autonomía y la independencia judicial, sustituye parcialmente la Constitución de 1991, habrá de declararse la inexequibilidad de las disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2015 que de manera expresa o tácita materializaron dicha sustitución.

De otra parte, teniendo en cuenta que esta Corporación encuentra que los cargos presentados contra las normas que, por un lado, suprimieron la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y dispusieron su remplazo por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, y, por otro, suprimieron los Consejos Seccionales de la Judicatura, no cumplieron con los presupuestos mínimos requeridos para que se profiriera una decisión de fondo, habrá de declararse la inhibición frente a los reproches presentados contra las disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2015 que, de forma expresa o tácita materializaron dicha modificación.

Ahora bien, la Sala advierte que, de la conjunción del anterior conjunto de decisiones, sin ninguna consideración adicional, se desprendería un desajuste en la armonía del texto constitucional, como quiera que la reviviscencia de algunas disposiciones originales de la Carta y la permanencia de otras introducidas por la reforma, tendría como consecuencia que surjan: (i) incoherencias en la redacción de la norma fundamental, (ii) vacíos aparentes en la distribución de las competencias de los órganos constituidos, y (iii) duplicidades en la numeración de los artículos superiores.

En ese sentido, este Tribunal con el fin de cumplir con su función de guardar la integridad de la Constitución (artículo 241 superior), estima pertinente adoptar una serie de medidas para impedir que la decisión de inexequibilidad parcial del Acto Legislativo 02 de 2015, produzca los aludidos efectos en el texto constitucional y sea factor de inseguridad jurídica, o incluso, de bloqueo constitucional. Para el efecto, la Corte examinará, en cada uno de los artículos demandados, los efectos de las decisiones a adoptar y determinará las medidas pertinentes para evitar incoherencias de redacción, aparentes lagunas o duplicidades en la numeración de los artículos.

-Artículo 15 del Acto Legislativo 02 de 2015

El artículo 15 del Acto Legislativo 02 de 2015⁸⁵ al modificar el artículo 254 original de la Carta⁸⁶, produjo tres efectos en la organización de la Rama Judicial, a saber:

(i) Eliminó la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, así como los consejos seccionales de la judicatura.

(ii) Suprimió la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

(iii) Consagró un sistema de gobierno y administración de la Rama Judicial a cargo del Consejo de Gobierno Judicial y de la Gerencia de la Rama, y fijó las principales funciones y el modo de conformación del primer órgano.

En ese sentido, la decisión de inexequibilidad adoptada por la Corte afectará únicamente a las dos últimas modificaciones introducidas, ya que en ellas se materializó la sustitución de la Carta Política. No obstante, el primer cambio, que dispuso la supresión de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y derogó la habilitación al legislador para crear los consejos seccionales de la judicatura, no se verá afectado por dicha determinación, pues la Corte se inhibe frente a los cargos presentados contra el mismo por ineptitud sustantiva de la demanda.

Así las cosas, esta Corporación declarará inexequible el artículo 15 del Acto Legislativo 02 de 2015, salvo en lo que tiene que ver con la derogatoria de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de la habilitación al legislador para crear los consejos seccionales de la judicatura. En consecuencia, operará la reviviscencia parcial del artículo 254 original de la Constitución, el cual, al sustraerse los textos cuya derogatoria no fue objeto de la decisión que ahora adopta la Corte, quedaría así:

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.

Advierte la Corte que la anterior redacción es confusa y contradictoria, pues establece que el Consejo Superior se dividirá en dos salas y sólo se enuncia una, comoquiera que la segunda era la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, que fue suprimida y, en su remplazo, se creó la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, por fuera de la estructura de gobierno y administración de la Rama Judicial, aspecto en relación con el cual la Corte no se pronuncia en este fallo.

Por lo anterior, con el objetivo de mantener la coherencia y la armonía en el texto constitucional, y con ello su integridad que se podría ver afectada como consecuencia de las confusiones generadas por la contradicción presente en la texto (sic) de la norma que recobra de manera parcial su vigencia, se dispondrá que el artículo 254 superior quedará así:

ARTÍCULO 254. *"El Consejo Superior de la Judicatura estará integrado 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."*

Dicha redacción materializa la decisión de la Corte de declarar que el diseño orgánico previsto en el A.L. 02 de 2015 en remplazo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, sustituye parcialmente la Constitución, razón por la cual las competencias de gobierno y administración de la Rama Judicial deben seguir en cabeza de dicha Sala, ahora como única integrante del Consejo Superior de la Judicatura. De la misma manera, respeta la escisión introducida en el Acto Legislativo 02 de 2015 entre los órganos de autogobierno de la Rama Judicial y los de disciplina de sus miembros, manteniendo al máximo el texto original de la Carta Política.

-Artículo 16 del Acto Legislativo 02 de 2015

El artículo 16 del Acto Legislativo 02 de 2015⁸⁷ al modificar el artículo 255 original de la Carta⁸⁸, produjo dos efectos en la organización de la Rama Judicial, a saber:

(i) Eliminó los requisitos para ser miembro del Consejo Superior de la Judicatura, así como la restricción de los magistrados de las corporaciones postulantes para ser parte del mismo.

(ii) Estableció las principales funciones de la Gerencia de la Rama Judicial.

Al respecto, este Tribunal advierte que el mencionado artículo 16 al regular las funciones de la Gerencia de la Rama Judicial desarrolla el modelo de autogobierno que según encuentra la Corte sustituye la Carta, por lo que la Sala declarará su inexequibilidad, con lo cual opera la reviviscencia del artículo 255 original de la Constitución, que establece:

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 17 del Acto Legislativo 02 de 2015

El artículo 17 del Acto Legislativo 02 de 2015⁸⁹ derogó el artículo 256 de la Constitución⁹⁰, el cual establecía algunas funciones que el Consejo Superior de la Judicatura ejercería directamente, o según el caso y de acuerdo con la ley, a través de los consejos seccionales. En dichas funciones era posible distinguir las que correspondían a las competencias de administración y gobierno de la Rama Judicial, (numerales 1, 2, 4, y 5), y las previstas para el ejercicio de las competencias jurisdiccional disciplinarias, (numerales 3 y 6).

La derogatoria del artículo 256 de la Constitución se explica por el hecho de que el mismo resultaba incompatible con el nuevo modelo de administración y gobierno judicial, así como con el nuevo sistema disciplinario de los funcionarios y empleados de la Rama, introducidos por las demás disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2015.

En ese sentido, para la Corte, la sustitución de la Constitución evidenciada en el nuevo modelo de gobierno de la Rama, conlleva declarar inexequible la primera derogatoria reseñada, esto es, la relativa a la eliminación de las funciones de gobierno y administración del Consejo Superior de la Judicatura. Sin embargo, en relación con la eliminación de las funciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, así como la remisión a los consejos seccionales de la judicatura, no cabe que esta Corporación haga pronunciamiento alguno, comoquiera que la demanda presentada en relación con dichos aspectos es inepta, según se explicó atrás.

Así las cosas, la Corte declarará inexequible el artículo 17 del Acto Legislativo 02 de 2015, salvo en lo que tiene que ver con la derogatoria, tanto de la expresión “o a los Consejos seccionales, según el caso”, como de los numerales 3º y 6º del artículo 256 de la Constitución, en relación con lo cual se inhibirá de pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

En ese orden de ideas, como consecuencia jurídica de lo anterior, operará la reviviscencia parcial del artículo 256 de la Constitución, el cual quedará así:

ARTÍCULO 256. “Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura 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. Derogado por el artículo 17 del Acto Legislativo 02 de 2015.

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. Derogado por el artículo 17 del Acto Legislativo 02 de 2015.

7. Las demás que señale la ley."

-Artículo 18 del Acto Legislativo 02 de 2015

El artículo 18 del Acto Legislativo 02 de 2015⁹¹ contempla una serie de medidas transitorias para la implementación de los nuevos modelos de autogobierno y disciplinario de la Rama Judicial.

Al respecto, la Corte encuentra que al declararse inexequible el modelo de autogobierno judicial introducido por el Acto Legislativo, las medidas transitorias establecidas para su implementación han de ser expulsadas del ordenamiento jurídico por sustracción de materia con el fin de evitar contrasentidos e incongruencias en la parte orgánica la Carta.

En consecuencia, se declarará inexequible parcialmente el artículo 18 en cuestión, salvo las expresiones que se refieren a medidas relacionadas con el nuevo sistema de disciplina judicial y la eliminación de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, debido a que la Corte se inhibirá de pronunciarse sobre dichos aspectos.

Específicamente, no se declararan inexequibles del artículo 18 del Acto Legislativo 02 de 2015:

(i) Los literales f) y g) del numeral 1º que establecen: (a) medidas de contingencia para proteger los derechos laborales de los funcionarios de carrera del Consejo Superior de la Judicatura y de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, así como (b) una prórroga del ejercicio de las funciones de estas últimas y de las Direcciones Seccionales de Administración Judicial hasta que se expida la respectiva ley estatutaria que reasigne las funciones para evitar un colapso operacional de la Rama Judicial.

Con todo, la Sala estima que la expresión "También ejercerán la función prevista en el artículo 85, numeral 18, de la Ley 270 de 1996" contenida en el literal f) del numeral 1º del artículo 18 del Acto Legislativo 02 de 2015, debe ser declarada inexequible, ya que la finalidad de dicha medida era asignar de manera provisional la función de realizar la calificación integral de los magistrados de los tribunales a las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura y a las Direcciones Seccionales de Administración Judicial ante la eliminación de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a la cual la ley estatutaria de justicia le había asignado tal labor, pero como su supresión se declara inexequible, no tiene sustento que otros órganos la ejerzan.

(ii) La expresión "La autoridad nominadora para las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial será la Comisión Nacional de Disciplina Judicial", prevista en el numeral 6, ya que se refiere al modelo de disciplina judicial introducido por la reforma, frente al cual la Corte no se pronunciará de fondo por inepta demanda.

Así las cosas, el artículo 18 del Acto Legislativo 02 de 2015 quedará así:

"ARTÍCULO 18. Transitorio. - 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.

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.

La autoridad nominadora para las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial será la Comisión Nacional de Disciplina Judicial."

-Artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015

El artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015⁹² al modificar el artículo 257 original de la Carta⁹³, produjo dos efectos en la organización de la Rama Judicial, a saber:

(i) Eliminó unas funciones del Consejo Superior de la Judicatura que desarrollaban las competencias de administración y gobierno de la Rama Judicial.

(ii) Introdujo el nuevo sistema disciplinario de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, así como de los abogados en ejercicio, mediante la creación de la Comisión Nacional del Disciplina Judicial y la trasformación de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura en Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial.

Sobre el particular, la Corte evidencia que la eliminación de las funciones de administración y gobierno atribuidas al Consejo Superior de la Judicatura fue consecuencia lógica del establecimiento del nuevo modelo de autogobierno judicial que suprimió dicha corporación. En ese sentido, la Sala declarará inexequible dicha derogatoria y el artículo 257 original de la Corte recobrará su vigencia.

En relación con la introducción del nuevo modelo disciplinario, este Tribunal no se pronunciará, pues se inhibirá por inepta demanda como se indicó líneas atrás. Sin embargo es preciso aclarar que como quiera que en el párrafo transitorio del artículo 19 en cuestión se dispone un régimen de transición, y en razón de las declaratorias de inexequibilidad que se ha producido, hasta tanto se integre la Comisión Nacional de Disciplina Judicial los actuales magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, ejercerán únicamente las funciones que les corresponden como integrantes de dicha sala, dado que la Sala Plena del Consejo Superior de la Judicatura ha dejado de existir.

Así las cosas, el artículo 257 original de la Carta volverá a tener efectos en razón a la reviviscencia con ocasión de la decisión de inexequibilidad, y el texto positivo del artículo 19 del Acto legislativo 02 de 2015 quedará vigente. Sin embargo, como esta última disposición subrogaba el artículo 257 superior, en razón de la reviviscencia del mismo, debe entenderse que la misma obra como una adicción al texto constitucional, razón por la cual, para evitar la duplicidad en la numeración y seguir la técnica utilizada por el constituyente derivado en casos similares⁹⁴, deberá entenderse incorporado como artículo 257-A. En consecuencia, el texto constitucional quedará así:

"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 257-A.- Adicionado por el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015. 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 Superior de la Judicatura previa convocatoria pública reglada⁹⁵, 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 períodos personales de ocho años, y deberán cumplir con los mismos requisitos exigidos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

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

Podrá haber comisiones seccionales de disciplina judicial integradas como lo señale la ley.

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

PARÁGRAFO.- La Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales de disciplina judicial no serán competentes para conocer de acciones de tutela.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1º.- Los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial deberán ser elegidos dentro del año siguiente a la vigencia del presente acto legislativo. Una vez posesionados, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial asumirá los procesos disciplinarios de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Los actuales magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, ejercerán sus funciones hasta el día que se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Las salas disciplinarias de los consejos seccionales de la judicatura serán transformadas en comisiones seccionales de disciplina judicial. Se garantizarán los derechos de carrera de los Magistrados y empleados de las salas disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura quienes continuarán conociendo de los procesos a su cargo, sin solución de continuidad."

-Artículo 26 del Acto Legislativo 02 de 2015

El artículo 26 del Acto Legislativo 02 de 2015⁹⁶ contempló una serie de previsiones con el fin de guardar las concordancias, establecer las vigencias y reseñar las derogatorias. En la presente oportunidad, el demandante cuestionó los incisos:

(i) 1º que sustituyó la expresión “Consejo Superior de la Judicatura” por la de “Comisión Nacional de Disciplina Judicial” en el artículo 116 superior⁹⁷.

(ii) 2º que sustituyó la expresión “Consejo Superior de la Judicatura” por la de “Consejo de Gobierno Judicial” en el artículo 156 de la Carta Política⁹⁸.

(iii) 6º que sustituyó la expresión “Consejo Superior de la Judicatura” por la de “Consejo de Gobierno Judicial” en el artículo 341 de la Constitución⁹⁹.

Al respecto, la Corte no se pronunciará de fondo en relación con el inciso primero, por ineptitud sustantiva de la demanda, y declarará la inexequibilidad de los incisos segundo y sexto, en cuanto que son expresión de una reforma que se ha considerado sustitutiva de la Constitución, ya que implementan el nuevo modelo de autogobierno judicial asignándole funciones de la antigua Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura al Consejo de Gobierno Judicial.

En consecuencia, ante la declaratoria de inexequibilidad de dichos incisos el texto anterior a la reforma de los artículos 156 y 341 de la Carta recobrará su vigencia y quedará así:

“ARTÍCULO 156.- La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.”

“ARTÍCULO 341.- El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo (...).”

A su vez, el artículo 26 del Acto Legislativo 02 de 2015 quedará así:

“ARTÍCULO 26.- Concordancias, vigencias y derogatorias.

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

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

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

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

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

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

El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación."

-Remisiones (Artículos 8, 11 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015)

La Corte encuentra que en los artículos 8, 11 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 hacen remisiones al Consejo de Gobierno Judicial y a la Gerencia de la Rama Judicial, las cuales por materializar la sustitución de la Constitución serán declaradas inexequibles. Sin embargo, comoquiera que su eliminación del texto constitucional sin consideración alguna generaría incoherencias y vacíos en el mismo, se declarará que en las disposiciones superiores a las que tales artículos aluden, (i) La expresión "Consejo de Gobierno Judicial" se sustituye por "Consejo Superior de la Judicatura" y, (ii) Se suprime la expresión "y adelantada por la Gerencia de la Rama Judicial".

Al respecto, la Sala aclara que esta determinación, además de conservar la integridad de la Constitución, pretende salvaguardar el espíritu de las disposiciones de la reforma que no son declaradas inexequibles, pues de no hacerse dichas precisiones, ante la expulsión del ordenamiento jurídico de los artículos que consagran el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, no sería posible (i) adelantar el proceso de convocatoria y elaboración de las listas de elegibles para la conformación de la Comisión de Aforados (Artículo 8 del Acto Legislativo 02 de 2015, el cual adiciona el artículo 178A al texto de la Constitución¹⁰⁰), ni, (ii) Adelantar el proceso de convocatoria y elaboración de las listas de elegibles para la conformación de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado (Artículo 11 del Acto Legislativo 02 de 2015, el cual modifica el artículo 231 superior¹⁰¹), ni, finalmente, (iii) Adelantar el proceso de convocatoria y elaboración de las listas de elegibles para la conformación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (Artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, que adiciona el artículo 257A al texto de la Carta Política¹⁰²).

Además, la decisión de atribuible al Consejo Superior de la Judicatura las funciones asignadas al Consejo de Gobierno Judicial y a la Gerencia de la Rama Judicial en relación con la conformación de las listas de elegibles de la Comisión de Aforados, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, respeta la intención del constituyente derivado de que sea a los órganos de autogobierno judicial a quienes corresponda elaborar las listas para la selección de magistrados, sin perjuicio de que dicha función pueda ser atribuida posteriormente a otros órganos en una eventual reforma constitucional.

En ese sentido, se resalta que la decisión de la Corte respeta la voluntad de la reforma de que la conformación de las listas esté precedida por una convocatoria pública reglada y de que sea otro órgano distinto al de autogobierno judicial el que decida finalmente la elección de los magistrados, puesto que el Consejo Superior de la Judicatura será el encargado de adelantar el proceso de selección de los candidatos para el respectivo cargo, para que sean el Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado quienes determinen la persona que ejercerá la magistratura.

Así las cosas, los artículos 178A, 231 y 257A de la Constitución, en lo que respecta a las anteriores consideraciones, quedarán así:

"ARTÍCULO 178A: (...) La Comisión estará conformada por cinco miembros, elegidos por el Congreso en Pleno para períodos personales de ocho años, de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura y elaboradas mediante convocatoria pública en los términos que disponga la ley (...)."

"ARTÍCULO 231. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva Corporación, previa audiencia pública, de lista de diez elegibles enviada por el Consejo Superior de la Judicatura tras una convocatoria pública reglada de conformidad con la ley (...)."

"ARTÍCULO 257A. 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 Superior de la Judicatura previa convocatoria pública reglada, 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 períodos personales de ocho años, y deberán cumplir

con los mismos requisitos exigidos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia (...).¹⁰³"

-Anexo

Por lo demás, la Sala con el fin de facilitar el entendimiento del alcance de la presente decisión en la configuración del gobierno y administración de la Rama Judicial, en el anexo de esta providencia, reseñará como queda el texto del capítulo 7 del título VIII de la Constitución como consecuencia de las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 02 de 2015, teniendo en cuenta el control abstracto realizado por esta Corporación. Dicho documento adjunto, además de publicarse junto con la providencia, será puesto en la página principal de la Corte con propósitos de pedagogía constitucional.

10. Recapitulación

10.1. El ciudadano Carlos Santiago Pérez Pinto presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15, 16, 17, 18, 19 y 26 (parcial) del Acto Legislativo 02 de 2015, "por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajusta institucional y se dictan otras disposiciones", que establecen el nuevo modelo institucional que soporta el gobierno y administración de la Rama Judicial.

Según el accionante, este esquema suprimió los principios sobre los cuales se estructuró la Rama Judicial, como son los principios de autonomía e independencia judicial, y por tal motivo, el Congreso carecía de la competencia para adoptar un esquema orgánico semejante por vía de un Acto Legislativo. La eliminación de los referidos principios se produjo, a su juicio, por la confluencia de las siguientes razones porque se prevé que los miembros del Consejo de Gobierno Judicial no sean de dedicación exclusiva, que estos cumplan manera predominante funciones jurisdiccionales, que algunos de ellos tengan un corto período de un año, mientras detentan la calidad de presidente de un alta corporación, que el Ejecutivo pueda intervenciones en las reuniones de dicho organismo, y que el Gerente de la Rama Judicial también sea miembro del Consejo cuyas políticas debe ejecutar como órgano subordinado. Adicionalmente, también se desdibujó la autonomía judicial al acoger un esquema orgánico que corresponde en su integridad al sistema pre-constituyente previsto el Decreto 052 de 1987, en el que el denominado Consejo Superior de la Administración de Justicia estaba integrado por delegados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Tribunal Disciplinario, así como por un representante de los funcionarios de la Rama Jurisdiccional y de los empleados públicos, y en el que el Director Nacional de la Carrera cumplía funciones de secretario dentro del referido Consejo Superior de Administración Judicial; el constituyente de 1991, justamente, abandonó deliberadamente en este modelo, y en su lugar instituyó un nuevo esquema institucional para materializar la autonomía judicial.

En este orden de ideas, el Congreso, carecía de la competencia para suprimir este principio transversal de la Constitución, por vía de la creación de un esquema orgánico incompatible con tal principio.

10.2. La Corte estimó que era competente para pronunciarse sobre las acusaciones en contra del Acto legislativo por el presunto desbordamiento en el ejercicio del poder de reforma por parte del Congreso, en la medida en que la atribución para controlar la constitucionalidad de los actos reformatorios de la Constitución por vicios de trámite y procedimiento, prevista en el artículo 241.1 de la Carta Política, comprende la facultad para evaluar los vicios competenciales derivados de la supresión de los principios transversales y estructurales del ordenamiento superior.

En este sentido, se descartaron los argumentos de la Procuraduría General de la Nación que apuntaban a demostrar la incompetencia de esta Corporación para efectuar este tipo de escrutinio, aclarando lo siguiente: (i) la tesis sobre la inexistencia de barreras o límites al poder de reforma de la Constitución se opone a los principios básicos sobre los cuales se asienta el Estado Constitucional de Derecho que, al acoger los postulados de la democracia sustancial, por oposición a los modelos plebiscitarios de la democracia, hace radicar la legitimidad del sistema político y económico no solamente en el consenso, sino en la compatibilidad de los contenidos de las decisiones de la mayoría con unos estándares mínimos en relación con el reconocimiento de los límites al poder y de los derechos fundamentales; (ii) la competencia de la Corte para efectuar el escrutinio judicial propuesto por el actor encuentra fundamento normativo expreso en el artículo 241 de la Carta Política; (iii) los reparos al control competencial de los actos reformatorios de la Constitución, por la discrecionalidad con la que cuenta el juez para construir los ejes definitorio de la Constitución y por la posibilidad de que sus decisiones se opongan a las que han adoptado los órganos que sí cuentan con legitimidad democrática, corresponden a las objeciones que se formulan general a la actividad jurisdiccional de los jueces y tribunales constitucionales, que no solo ya han sido desvirtuadas, sino que además no tienen la potencialidad de invalidar la atribución constitucional en cuestión.

10.3. De igual modo, la Corte optó por limitar el alcance del pronunciamiento judicial, sustrayendo del análisis sobre el nuevo esquema de gobierno y administración de la Rama Judicial, las normas relativas a la institucionalidad encargada de la función disciplinaria de los empleados públicos. En efecto, aunque en principio el accionante indicó todos los elementos estructurales del escrutinio judicial, señalando el principio transversal y estructural que sirve como estándar del juicio de validez, las razones por las que este principio tiene el status de eje esencial de la Carta Política, y las razones por las que el nuevo diseño orgánico habría comprometido el autogobierno judicial, tales consideraciones no son aplicables a las normas que suprimieron la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y que crearon el órgano sustitutivo, y tampoco se formularon cargos específicos en relación con esta normatividad. Así las cosas, y en consideración a que orgánica y funcionalmente la Sala Jurisdiccional Disciplinaria era autónoma respecto de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el examen judicial se circunscribió al análisis de la normatividad que suprimió este último órgano y lo sustituyó por el Consejo de Gobierno Judicial y por la Gerencia de la Rama Judicial.

10.4. Una vez definida la viabilidad y el alcance del pronunciamiento judicial, se efectuó el escrutinio judicial, de la siguiente manera:

10.5. Primero, se identificó el estándar de valoración que, teniendo en cuenta las acusaciones de la demanda, las intervenciones en el proceso y las participaciones en la audiencia pública realizada el 30 de marzo de 2016, corresponde al principio de autogobierno, y se determinó su status como principio estructural y transversal del ordenamiento superior.

En este sentido, se argumentó que la fundamentalidad del autogobierno deriva de su relación de conexidad con el principio de separación de poderes, y con los principios de independencia y autonomía judicial.

De una parte, el autogobierno judicial constituye una manifestación del principio de separación de poderes, como técnica para la limitación y concentración del poder, asignando de manera exclusiva y excluyente los distintos roles estatales a diferentes ramas y órgano del Estado, y asegurando que cada uno de ellos pueda funcionar autónomamente, sin estar bajo la sujeción o dependencia de los demás. Este principio, trasladado a la función judicial, supone el reconocimiento de la capacidad de autogestión de la Rama Judicial.

Asimismo, el autogobierno judicial se desprende del principio de independencia judicial. La independencia judicial, tradicionalmente concebida como una garantía de los operadores de justicia individualmente considerados, respecto del ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, constituye un eje estructural de los ordenamientos jurídicos, por ser una manifestación del principio de separación de poderes, y por constituir un presupuesto del derecho al debido proceso y una condición para la materialización de derechos fundamentales. Sin embargo, la independencia de los operadores jurídicos presupone también el reconocimiento de la faceta institucional de la independencia, es decir, del Poder Judicial como tal y no solo de los jueces considerados individualmente, así como de la autonomía en el ejercicio de las funciones conexas a la adjudicación judicial, como ocurre con las funciones de orden directivo, gerencial y administrativo.

Así pues, aunque el autogobierno judicial no constituye un fin en sí mismo, porque es funcional a la independencia de los jueces y magistrados, por ser una condición esencial de la misma tiene en el ordenamiento constitucional el status de componente normativo estructural, materializado a través del diseño institucional del gobierno y administración de la Rama Judicial, concretado en el Consejo Superior de la Judicatura.

En la Constitución de 1991, el principio de autogobierno judicial comprende tres elementos: (i) Por un lado, la existencia de una institucionalidad encargada del gobierno y administración del poder judicial; (ii) por otro lado, se requiere que dichas instancias sean endógenas al poder judicial, es decir, que se inserten a la estructura de dicho poder; (iii) y finalmente, estas instancias deben tener la capacidad para dirigir y gestionar la Rama Judicial considerada como órgano y como función de administración de justicia.

10.6. Segundo, se hizo una caracterización del nuevo modelo de gestión del Poder Judicial, identificando: (i) el perfil de los miembros encargados de la dirección y administración de la Rama; (ii) el esquema de las relaciones entre esta institucionalidad y los actores vinculados al sistema de administración de justicia; (iii) el esquema de asignación funcional.

10.7.Finalmente, se evaluó el contenido normativo anterior a la luz del principio de autogobierno, concluyendo que aunque el constituyente secundario tenía plena facultad para modificar el modelo y el arreglo institucional que materializa el gobierno y administración de la Rama Judicial, incluso suprimiendo el Consejo Superior de la Judicatura, debía hacerlo respetando el autogobierno judicial, y que, en este caso, el nuevo diseño institucional suprimía este principio.

La eliminación de este principio se explica porque aun cuando en la reforma constitucional se creó un modelo que formalmente atribuye las funciones de gobierno y administración de la Rama Judicial a dos instancias que se integran a la misma, al mismo tiempo el sistema institucional fue configurado de tal modo que los referidos órganos carecen de la capacidad para dirigir y conducir el poder judicial, y cumplir con su objetivo misional.

Así, en primer lugar, el nuevo esquema de gobierno se estructuró partir de principios opuestos a la prohibición de concentración de funciones y al equilibrio de poderes, en tres sentidos: (i) generando una concentración indebida de poderes y funciones en los presidentes del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, que tienen bajo el actual esquema amplia gama de atribuciones de orden jurisdiccional, legislativo, electoral, y de gobierno judicial, y quienes por tanto, tienen un poder determinante en la configuración y en el funcionamiento, no solo de la Rama Judicial, sino del Estado en general; (ii) provocando un desequilibrio de poderes al interior del Consejo de Gobierno Judicial, en la medida en que mientras los presidentes de las altas cortes, el representante de los jueces y magistrados de tribunal y el representante de los empleados judiciales cumplen sus funciones de manera ocasional y tienen facultades reducidas en la gobernanza judicial, el Gerente y los tres expertos mantienen en el control del organismo; (iii) finalmente, provocando un desequilibrio entre el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, ya que aun cuando formalmente este último se encuentra subordinado al primero, la forma en que se fue configurado el sistema invirtió la relación, ya que el Gerente tiene un periodo fijo de 4 años independientemente de su gestión, participa directamente en el Consejo de Gobierno como miembro del organismo, y debe proveer a este último el apoyo logístico y administrativo del que este carece. Configurado el sistema a partir de una directriz contraria al equilibrio de poderes, tanto los órganos de gobierno y administración como los miembros que la integran carecen de las condiciones para ejercer con solvencia la dirección del poder judicial y de la administración de justicia, y se genera una institucionalidad desestructurada y fragmentada, y por esto mismo, incapaz de realizar y materializar su objetivo misional.

En segundo lugar, el nuevo esquema de gobierno y administración se edifica sobre principios opuestos a los de neutralidad e imparcialidad en la gestión de la Rama Judicial, en la medida en que el órgano de gobierno se encuentra integrado por los mismos destinatarios de dicha actividad, y porque se introducen dinámicas gremialistas en las que los presidentes de las altas cortes y los representantes de los jueces y magistrados de tribunal y de los empleados judiciales, actúan y deciden en función de los intereses y necesidades del sector al que pertenecen y representan. Lo propio puede afirmarse de la Gerencia de la Rama Judicial, ya que el Gerente hace parte del Consejo de Gobierno Judicial, y por ende, participa en el órgano que fija las directrices que él mismo debe ejecutar, y que contra su gestión.

En tercer lugar, el Acto Legislativo 02 de 2015 sustrajo a los órganos de gobierno y administración de la Rama Judicial de las herramientas para poder conducir el poder judicial: (i) primero, aunque la administración de justicia funciona de manera permanente, el Consejo de Gobierno funciona de manera intermitente y ocasional; (ii) segundo, este mismo órgano carece de todo soporte operativo, logístico y administrativo, ya que todas las dependencias de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura entraron a formar parte de la Gerencia; (iii) tercero, el perfil de los miembros que integran el Consejo de Gobierno es inconsistente con las funciones que les fueron asignadas, tal como ocurre con los jueces y magistrados del Consejo a los que se les atribuyeron competencias que requieren conocimientos, habilidades y destrezas de orden técnico, o con los expertos de dedicación exclusiva del Consejo, que participan en labores propias de operadores de justicia; (iv) aunque la administración de justicia tiene presencia en todo el país, el Consejo de Gobierno no tiene presencia en las distintas entidades territoriales, pues los consejos seccionales se integraron a la Gerencia de la Rama Judicial. De este modo, se creó una institucionalidad incapaz de gestionar el sistema de justicia.

Finalmente, en un contexto de debilidad y de fragmentación como el descrito, el Acto Legislativo 02 de 2015 institucionaliza un sistema de interferencias en el gobierno y administración del poder judicial, tanto por parte de actores externos a la Rama Judicial, como instancias gubernamentales, el Fiscal General de la Nación y representantes de abogados y de la academia, como por parte de quienes integran la función jurisdiccional misma. En un escenario como este, este tipo de mediaciones e intervenciones tienen como efecto que el control sobre la dirección de la Rama Judicial y del sistema de justicia se traslade a estas instancias externas, y que por tanto, se anule el autogobierno judicial.

10.8.A partir de las consideraciones anteriores, la Corte concluyó que aunque el Congreso tenía amplias potestades para variar el modelo de gestión del Poder Judicial, e incluso para suprimir los órganos creados en la Constitución de 1991 para gobernar y administrar esta Rama del poder público, el nuevo esquema introducido en el Acto Legislativo desbordó el poder de reforma constitucional con el que cuenta el Congreso,

porque suprimió el principio de autogobierno judicial, como manifestación del principio de separación de poderes y del principio de independencia judicial.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 15 del Acto Legislativo 02 de 2015, salvo en lo que tiene que ver con la derogatoria tácita del numeral 2º del artículo 254 de la Constitución, en relación con la cual la Corte se INHIBE de pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda. En consecuencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, el artículo 254 de la Carta Política quedará así: “*Artículo 254. El Consejo Superior de la Judicatura estará integrado 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.*”

SEGUNDO. - Declarar INEXEQUIBLE el artículo 16, así como los incisos 2º y 6º del artículo 26 del Acto Legislativo 02 de 2015.

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

CUARTO. - Declarar INEXEQUIBLE el artículo 18 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2015, con excepción de los siguientes pronunciamientos:

- Se declara EXEQUIBLE el literal f), del numeral 1º, salvo en lo referente a la expresión “*También ejercerán la función prevista en el artículo 85, numeral 18, de la Ley 270 de 1996*”, que se declara INEXEQUIBLE.

- Se declara EXEQUIBLE el literal g), del numeral 1º, en su totalidad.

- En relación con la expresión “*La autoridad nominadora para las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial será la Comisión Nacional de Disciplina Judicial*”, prevista en el numeral 6, por las razones expuestas en esta providencia, la Corte se INHIBE de pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

QUINTO. - Declarar INEXEQUIBLES las remisiones al Consejo de Gobierno Judicial y a la Gerencia de la Rama Judicial contenidas en los artículos 8, 11 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015. En consecuencia, DECLARAR que en las disposiciones constitucionales a las que tales artículos aluden, la expresión “*Consejo de Gobierno Judicial*” se sustituye por “*Consejo Superior de la Judicatura*”, y se suprime la expresión “*y adelantada por la Gerencia de la Rama Judicial*”.

SEXTO. - INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los cargos presentados contra el artículo 19 y el inciso 1º del artículo 26 del Acto Legislativo 02 de 2015, por ineptitud sustantiva de la demanda, salvo en la derogatoria tácita del artículo 257 de la Constitución Política, la cual se declara INEXEQUIBLE.

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

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

Con salvamento parcial de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Con aclaración de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ANEXO

Constitución Política de Colombia

(...)

Título VIII

(...)

Capítulo 7

Gobierno y Administración de la Rama Judicial

ARTÍCULO 254.- El Consejo Superior de la Judicatura estará integrado 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.

ARTÍCULO 254.- Para ser miembro del Consejo Superior de la Judicatura se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y mayor de 35 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 256.- Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura 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. Derogado por el artículo 17 Acto Legislativo 02 de 2015.

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. Derogado por el artículo 17 Acto Legislativo 02 de 2015.

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 257 A.- Adicionado por el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015. 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 Superior de la Judicatura previa convocatoria pública reglada, y tres de los cuales serán elegidos por el Congreso en pleno de ternas enviadas por el Presidente de la República, previa convocatoria pública reglada. Tendrán periodos personales de ocho años, y deberán cumplir con los mismos requisitos exigidos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

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

Podrá haber comisiones seccionales de disciplina judicial integradas como lo señale la ley.

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

PARÁGRAFO.- La Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales de disciplina judicial no serán competentes para conocer de acciones de tutela.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1º- Los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial deberán ser elegidos dentro del año siguiente a la vigencia del presente acto legislativo. Una vez posesionados, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial asumirá los procesos disciplinarios de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Los actuales magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, ejercerán sus funciones hasta el día que se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Las salas disciplinarias de los consejos seccionales de la judicatura serán transformadas en comisiones seccionales de disciplina judicial. Se garantizarán los derechos de carrera de los Magistrados y empleados de las salas disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura quienes continuarán conociendo de los procesos a su cargo, sin solución de continuidad.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Es así como el Decreto 052 de 1987 establece lo siguiente: // “Artículo 8º. La Carrera Judicial será administrada por el Consejo Superior de la Administración de Justicia, los Consejos Seccionales de la Carrera, las Corporaciones Judiciales y los Jueces, con el apoyo técnico y operativo de la Dirección Nacional y de las Oficinas Seccionales de la Judicatura. // Artículo 9º. El Consejo Superior de la Administración de Justicia quedará integrado así: // El Ministro de Justicia o su delegado, quien lo presidirá (aparte declarado inexequible) // Un delegado de la Corte Suprema de Justicia. // Un delegado del Consejo de Estado; // Un delegado del Tribunal Disciplinario. // El Procurador General de la Nación o su delegado (aparte declarado inexequible) // Un representante de los funcionarios de la Rama Jurisdiccional. // Un representante de los empleados judiciales. // En decisiones sobre la carrera, el Ministerio de Justicia sólo tendrá voto en caso de empate. El Director de la Carrera actuará como secretario. “.

2. Como pretensión única.

3. Como pretensión principal.

4. Como pretensión principal

5. Como pretensión principal.

6. Como pretensión principal

7. Argumento del ciudadano Gerardo Antonio Duque Gómez.

8. Tesis del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Ministerio del Interior.

9. Planteamiento de la Presidencia de la República y de la Fiscalía General de la Nación.

10. Argumento del Ministerio del Interior.

11. Tesis del Ministerio de Justicia y del Derecho.

12. Planteamiento del Ministerio del Interior, del Ministerio de Justicia y del Derecho y de la Fiscalía General de la Nación.

13. Tesis de la Presidencia de la República.

14. Planteamiento de la Presidencia de la República.

15. Tesis del Ministerio del Interior, del Ministerio de Justicia y del Derecho y de la Fiscalía General de la Nación.

16. Como pretensión única. La Academia Colombia de Jurisprudencia actúa a través de Germán Valdés Sánchez.
17. Como pretensión subsidiaria.
18. Como pretensión subsidiaria.
19. Como pretensión única. La Universidad de la Sabana actúa a través de Vicente F. Benítez.
20. Como pretensión subsidiaria.
21. Como pretensión única. La Corporación Excelencia en la Justicia actúa a través de Gloria María Borrero Restrepo.
22. Como pretensión subsidiaria.
23. Argumento de la Universidad de la Sabana.
24. Argumento de la Universidad de la Sabana.
25. Planteamiento de la Corporación Excelencia en la Justicia.
26. Planteamiento del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
27. Tesis de la Fiscalía General de la Nación.
28. Planteamiento de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y de la Corporación Excelencia en la Justicia.
29. Tesis de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.
30. Argumento de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, del Ministerio del Interior y del Ministerio de Justicia y del Derecho.
31. Tesis del Ministerio del Interior.
32. Argumento del Ministerio del Interior y del Ministerio de Justicia y del Derecho.
33. Intervención suscrita por José Agustín Suárez Alba.
34. Intervención suscrita por Jesús Antonio Sánchez Sossa.

35. Intervención suscrita por José Luis Barceló Camacho.

36. Intervención suscrita por Flor Eucaris Díaz Buitrago y por María Eugenia López Bedoya.

37. Planteamiento de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Caldas y de Gabriel Pantoja Narváez. // Según el Consejo Seccional de la Judicatura de Caldas, el carácter esencial de los principios de autonomía e independencia judicial se derivaría del siguiente entramado normativo: (i) del Preámbulo y del artículo 2 de la Constitución, que impone como objetivo un orden justo, orden que solo es posible si existe una Rama Judicial independencia y autónoma, (ii) de los Principios Básicos Relativos a la Judicatura, que es un instrumento vinculante en virtud de los artículos 93 y 94 de la Carta Política; (iii) del artículo 116 de la Constitución que asigna al Consejo Superior de la Judicatura funciones jurisdiccionales; (iv) del artículo 127 del mismo cuerpo normativo, que prohíbe a los servidores de la Rama Judicial participar en actividades y movimientos políticos, y hacer parte de controversias políticas; (v) del artículo 228 de la Carta Política, que exige que las decisiones de los jueces sean independientes, y que consagra la autonomía e independencia de la Rama Judicial; (vi) del artículo 229 superior, consagra el derecho de acceso a la administración de justicia, que solo es posible en condiciones de autonomía e independencia; (vii) de los artículos 246 a 256, que fijaban un diseño institucional orientado a garantizar la autonomía y la independencia.

38. Planteamiento de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, del Consejo Seccional de la Judicatura de Caldas y de Gabriel Pantoja Narváez.

39. Planteamiento de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, de Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Gabriel Pantoja Narváez.

40. Argumento de Gabriel Pantoja Narváez.

41. Planteamiento de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Caldas.

42. Argumento de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

43. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

44. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

45. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

46. En este sentido, se reiteran los planteamientos del Concepto 5956 del 14 de septiembre de 2015, rendido dentro del proceso con expediente D-10890.

47. Expediente a cargo del magistrado Alejandro Linares Cantillo.

48. El anexo Nro. 2 a esta sentencia contiene una síntesis esquemática de la presentación individual de los invitados.

49. M.P. Mauricio González Cuervo.

50. Sobre la competencia de la Corte para valorar el ejercicio del poder de reforma por parte del Congreso, *cfr.* las sentencias C-084 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-577 de 2014 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez), C-141 de 2010 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-588 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-1040 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández), C-970 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-888 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-551 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), C-1200 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil).

51. Sobre el “modelo plebiscitario” y sobre el “modelo sustancial” de democracia, *cfr.* Cfr. Ferrajoli, Luigi, *La democracia constitucional, en “Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del Derecho”*, Christian Courtis (compilador), Buenos Aires, Ed. Eudeba - Universidad de Buenos Aires, 2001, pp. 255-271.

52. Sobre los criterios para valorar la aptitud de las demandas de inconstitucionalidad contra actos reformatorios de la Constitución, *cfr.* la sentencia C-084 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Aunque en este fallo se sostiene que las cargas argumentativas se incrementan cuando las demandas controvertan actos reformatorios de la Carta Política, en realidad lo que exige la Corte es que las acusaciones se ajusten a las especificidades y particularidades del escrutinio judicial que se efectúa en este escenario, debiéndose identificar el componente esencial del ordenamiento superior que sirve para valorar el ejercicio del poder de reforma, las razones por las que tiene el carácter de elemento definitorio de la Constitución, el contenido normativo objeto de análisis, y las razones por las que este contenido habría anulado el principio transversal.

53. Sobre la noción, el fundamento y finalidad, y las facetas de la independencia judicial, *cfr.* Germán Burgos Silva, “Qué se entiende hoy por independencia judicial? Algunos elementos conceptuales”, en Germán Burgos Silva, *Independencia judicial en América Latina. De quién? Para qué? Cómo?*, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, 2003, pp. 8-42. Documento disponible en: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/taq/taq02/Taq02-01.pdf>. Último acceso: 11 de mayo de 2016.

54. Sobre la naturaleza y la estructura del denominado “juicio de sustitución” *cfr.* las sentencias C-083 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-577 de 2014 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez), C-288 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-141 de 2010 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-588 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-1040 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández), C-970 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-888 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-551 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) C-1200 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil).

55. Sobre la naturaleza y estructura del razonamiento abductivo o hipotético *cfr.* Ricardo García Damborenea, *Uso de razón. El arte de razonar, persuadir, refutar*. Documento disponible en www.usoderazon.com. Último acceso: 6 de mayo de 2016.

56. Sentencia C-1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

57. Sentencia C-084 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

58. Sentencia C-577 de 2014, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

59. Sentencia C-288 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

60. Sentencia C-141 de 2010 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y C-1040 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda, Rodrigo Escobar Gil, Marco

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

61. Sentencia C-588 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

62. Sentencia C-970 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

63. En este sentido, cuando se presentaron las propuestas sobre el capítulo correspondiente a la estructura del Estado en la Asamblea Nacional Constituyente, uno de los ponentes advirtió que *"hoy es claro que ya no existe esa separación estricta en compartimentos (...) entre los órganos o las ramas del poder que concebía Montesquieu y que concebía la doctrina clásica tradicional del Estado y que los órganos, o las ramas, o los poderes, o como queramos llamarlos, ejercen funciones específicas pero pueden ejercer otras funciones que son propias o características de otras ramas; por ejemplo, el Congreso ejerce funciones administrativas, lo que delimita y lo que define el órgano desde el punto de vista funcional es su función principal del Congreso, a pesar de tener control político, será hacer las leyes, sigue siendo su función principal, como la función principal de los jueces será la de juzgar, como la función principal del Gobierno será la de hacer cumplir las leyes y administrar los servicios públicos del Estado y todos los aspectos que tienen que ver con la administración"*. Informe de Sesiones de la Comisión Tercera, correspondiente al 15 de mayo de 1991. Presidencia de la República. Centro de Información y Sistemas para la Preparación de la Asamblea Nacional Constituyente, p. 27.

64. Gaceta Constitucional Nro. 59, p. 4.

65. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

66. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

67. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

68. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

69. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

70. Sobre la independencia y la imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional, cfr. Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón*, Madrid, Ed. Trotta, 1989, p. 580.

71. En los informes anuales de los relatores se han abordado temáticas específicas que tienen una relación directa con la independencia judicial. La relatora Gabriela Knaul ha desarrollado temas como la rendición de cuentas judicial (2014), la asistencia jurídica gratuita (2013), la autonomía de la Fiscalía y los fiscales (2012), la formación en derechos humanos (2012), género y administración de justicia (2011) y la formación de jueces, fiscales, defensores y abogados (2010). El relator Leandro Despouy ha especificado los parámetros para evaluar la independencia y la autonomía judicial en los países, tal como se encuentra en los informes de los años 2009 y 2005, y ha desarrollado temáticas específicas vinculadas a la autonomía judicial como la independencia en contextos especiales como los estados de excepción (2008), el acceso a la justicia (2008) y el terrorismo (2006).

72. Resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985, de la Asamblea General de Naciones Unidas.

73. Una sistematización integral de los instrumentos relativos a la independencia judicial se encuentra en Leandro Despouy, *Independencia de la*

justicia. Estándares internacionales, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, Buenos Aires, 2009. Documento disponible en: http://leandrodespouy.com/wp-content/uploads/2014/12/independencia.de_la_justicia.pdf. Último acceso: 11 de mayo de 2015.

74. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

75. Al respecto cfr. Margaret Popkin, "Iniciativas para mejorar la independencia judicial en América Latina: una perspectiva comparativa", en Germán Burgos Silva (ed.), *Independencia judicial en América Latina: de quién? Para qué? Cómo?*, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, pp. 169-216. Documento disponible en: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/taq/taq02/Taq02-03-05.pdf>. Último acceso: 11 de mayo de 2016.

76. Sobre las garantías institucionales de independencia de los operadores de justicia cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

77. Al respecto cfr. Owen Fiss, "El grado correcto de independencia", en Revista Derecho y Humanidades Nro. 5., Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1997, pp. 45-63.

78. Gaceta Constitucional No. 54.

79. Sobre los diagnósticos que identifican las falencias en el gobierno y administración de la Rama Judicial en Colombia después de la creación del Consejo Superior de la Judicatura, cfr.: (i) *Gobierno y Administración de la Rama Judicial. Análisis de las propuestas de cambio en el equilibrio de poderes*, KAS Papers Nro. 25, Serie GIREPO, Reforma Política 2015, Konrad Adenauer Stiftung -USAID - Dejusticia - Misión de Observación Electoral, 2015. Documento disponible en: http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.701.pdf. Último acceso: 15 de mayo de 2016; (ii) Villadiego Burbano, *El modelo de gestión en la rama judicial colombiana: el gobierno y la gerencia judicial*, Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, 2013; (iii) Sebastián Lalinde Ordóñez, *Hacia un diseño que garantice el grado adecuado de independencia de la rama judicial y la mejor fórmula de selección de magistrados*, Bogotá, 2015. Documento disponible en: http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.684.pdf. Último acceso: 15 de mayo de 2016.

80. *Gobierno y Administración de la Rama Judicial. Análisis de las propuestas de cambio en el equilibrio de poderes*, KAS Papers Nro. 25, Serie GIREPO, Reforma Política 2015, Konrad Adenauer Stiftung -USAID - Dejusticia - Misión de Observación Electoral, 2015. Documento disponible en: http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.701.pdf. Último acceso: 15 de mayo de 2016.

81. *Gobierno y Administración de la Rama Judicial. Análisis de las propuestas de cambio en el equilibrio de poderes*, KAS Papers Nro. 25, Serie GIREPO, Reforma Política 2015, Konrad Adenauer Stiftung -USAID - Dejusticia - Misión de Observación Electoral, 2015. Documento disponible en: http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.701.pdf. Último acceso: 15 de mayo de 2016.

82. *Gobierno y Administración de la Rama Judicial. Análisis de las propuestas de cambio en el equilibrio de poderes*, KAS Papers Nro. 25, Serie GIREPO, Reforma Política 2015, Konrad Adenauer Stiftung -USAID - Dejusticia - Misión de Observación Electoral, 2015. Documento disponible en: http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.701.pdf. Último acceso: 15 de mayo de 2016.

83. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II doc. 44, 2013, pp. 104-109. Documento disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>. Último acceso: 10 de mayo de 2016.

84. Sobre los estándares de la independencia institucional, referida a las funciones de gobierno y administración del Poder Judicial, cfr. Asamblea General de la ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/17(30/Add.3, 18 de abril de 2011.

85. "Artículo 15. El artículo 254 de la Constitución Política quedará así: Artículo 254. El Gobierno y la administración de la Rama Judicial estarán a cargo del Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial. Estos órganos ejercerán las funciones que les atribuya la ley con el fin de promover el acceso a la justicia, la eficiencia de la Rama Judicial, la tutela judicial efectiva y la independencia judicial. // El Consejo de Gobierno Judicial es el órgano, encargado de definir las políticas de la Rama Judicial de acuerdo con la ley y postular las listas y ternas de candidatos que la Constitución le ordene. También corresponde al Consejo de Gobierno Judicial regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador; expedir el reglamento del sistema de carrera judicial y de la Comisión de Carrera Judicial, cuya función será la vigilancia y control de la carrera; aprobar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial que deberá ser remitido al Gobierno; aprobar el mapa judicial; definir la estructura orgánica de la Gerencia de la Rama Judicial; supervisar a esta entidad, y rendir cuentas por su desempeño ante el Congreso de la República. // El Consejo de Gobierno Judicial estará integrado por nueve miembros: los Presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado; el gerente de la Rama Judicial, quien deberá ser profesional con veinte años de experiencia, de los cuales diez deberán ser en administración de empresas o en entidades públicas, y será nombrado por el Consejo de Gobierno Judicial para un período de cuatro años; un representante de los magistrados de los Tribunales y de los jueces, elegido por ellos para un periodo de cuatro años; un representante de los empleados de la Rama Judicial elegido por estos para un periodo de cuatro años; tres miembros permanentes de dedicación exclusiva, nombrados por los demás miembros del Consejo de Gobierno Judicial, para un período de cuatro años. Ninguno de los miembros del Consejo de Gobierno Judicial podrá ser reelegido. // Los miembros permanentes de dedicación exclusiva mencionados en el inciso anterior estarán encargados de la planeación estratégica de la Rama Judicial y de proponer al Consejo de Gobierno Judicial, para su aprobación, las políticas públicas de la Rama Judicial. Deberán tener diez años de experiencia en diseño, evaluación o seguimiento de políticas públicas, modelos de gestión o administración pública. En su elección se deberá asegurar la diversidad de perfiles académicos y profesionales. // La ley estatutaria podrá determinar los temas específicos para los cuales los ministros del despacho los directores de departamento administrativo, el Fiscal General de la Nación, así como representantes de académicos y de los abogados litigantes participarán en las reuniones del Consejo de Gobierno Judicial."

86. "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."

87. "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."

88. "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."

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

90. "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."

91. "Artículo 18. Transitorio. El Gobierno Nacional deberá presentar antes de 1º de octubre de 2015 un proyecto de ley estatutaria para regular

el funcionamiento de los órganos de gobierno y administración judicial. // Las siguientes disposiciones regirán hasta que entre en vigencia dicha ley estatutaria: 1. Los órganos de gobierno y administración judicial serán conformados así: a). Los miembros del Consejo de Gobierno Judicial deberán ser designados o electos dentro de dos meses contados a partir de la entrada en vigencia de este Acto Legislativo. Las elecciones del representante de los magistrados de tribunal y los jueces y del representante de los empleados judiciales serán realizadas por voto directo de sus pares de la Rama Judicial. Las elecciones serán organizadas por la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial. // b). Los miembros permanentes y de dedicación exclusiva del Consejo de Gobierno Judicial deberán ser elegidos dentro del plazo de dos meses posteriores a la elección o designación de los demás miembros del primer Consejo de Gobierno Judicial. // Para la primera conformación del Consejo de Gobierno Judicial, uno de los tres miembros permanentes y de dedicación exclusiva será elegido para un 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 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."

92. "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 períodos personales de ocho años, y deberán cumplir con los mismos requisitos exigidos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. // Los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial no podrán ser reelegidos. // Podrá haber Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial integradas como lo señale la ley. // La Comisión Nacional de Disciplina Judicial será la encargada de examinar la conducta y sancionar las faltas de los abogados en ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley, salvo que esta función se atribuya por la ley a un Colegio de Abogados. // Parágrafo. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial no serán competentes para conocer de acciones de tutela. // Parágrafo Transitorio 1º. Los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial deberán ser elegidos dentro del año siguiente a la vigencia del presente acto legislativo. Una vez posesionados, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial asumirá los procesos disciplinarios de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Los actuales Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, ejercerán sus funciones hasta el día que se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura serán transformadas en Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial. Se garantizarán los derechos de carrera de los Magistrados y empleados de las salas disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura quienes continuarán conociendo de los procesos a su cargo, sin solución de continuidad."

93. "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."

94. Como puede evidenciarse en el artículo 8º de la misma reforma en estudio que añadió el artículo 178-A.

95. En este artículo la expresión "Consejo de Gobierno Judicial" se sustituyó por "Consejo Superior de la Judicatura", y se suprimió la expresión "adelantada por la Gerencia de la Rama Judicial" como producto de la declaratoria de inexequibilidad de las remisiones al Consejo de Gobierno Judicial y a la Gerencia de la Rama Judicial contenidas en los artículos 8, 11 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, cuyo sustento se explicará páginas más adelante.

96. "Artículo 26. Concordancias, vigencias y derogatorias. // Sustitúyase la expresión "Consejo Superior de la Judicatura" por la de "Comisión Nacional de Disciplina Judicial" en el artículo 116 de la Constitución Política. // Sustitúyase la expresión "Consejo Superior de la Judicatura" por la de "Consejo de Gobierno Judicial" en el artículo 156 de la Constitución Política. // Elimíñese la expresión "y podrán ser reelegidos por una sola vez" en el artículo 264 de la Constitución Política. // Elimíñese la expresión "Podrá ser reelegido por una sola vez y" en el artículo 266 de la Constitución Política. // La Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes mencionada en el artículo 178 de la Constitución Política, no será una de las comisiones permanentes previstas en el artículo 142 de la misma. // Sustitúyase la expresión "Consejo Superior de la Judicatura" con "Consejo de Gobierno Judicial" en el artículo 341 de la Constitución Política. // Sustitúyase el encabezado del Capítulo 7º del Título VIII con el de "Gobierno y Administración de la Rama Judicial". // Deróguense el artículo 261 de la Constitución Política y reenumérese el artículo 262 que pasará a ser el 261."

97. "Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar (...)."

98. "Artículo 156. La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones."

99. "Artículo 341. El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo (...)."

100. "Artículo 8º. Adiciónese a la Constitución Política el artículo 178-A: (...) La Comisión estará conformada por cinco miembros, elegidos por el Congreso en Pleno para períodos personales de ocho años, de listas enviadas por el Consejo de Gobierno Judicial y elaboradas mediante convocatoria pública adelantada por la Gerencia de la Rama Judicial en los términos que disponga la ley (...)."

101. "Artículo 231. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva Corporación, previa audiencia pública, de lista de diez elegibles enviada por el Consejo de Gobierno Judicial tras una convocatoria pública reglada de conformidad con la ley y adelantada por la Gerencia de la Rama Judicial (...)."

102. "Artículo 19. El artículo 257 [A] de la Constitución Política quedará así: Artículo 257. (...) 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 períodos personales de ocho años, y deberán cumplir con los mismos requisitos exigidos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia."

103. Si bien el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 modificó el artículo 257 superior, como se explicó previamente a partir de esta providencia se entenderá que adicionó el artículo 257A.

Fecha y hora de creación: 2026-02-02 00:11:21