

Bogotá D.C., 28 de octubre de 2015

Magistrado

## LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Corte Constitucional

E. S. D.

Referencia: Expediente D-10990. Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 15, 16, 17, 18 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 "por el cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones".

Demandante: Carlos Santiago Pérez Pinto.

Respetado Magistrado:

RAFAEL JOSÉ LAFONT RODRÍGUEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.425.255, expedida en Bogotá, obrando en mi calidad de Director Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales de la Fiscalía General de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 9 del Decreto 016 de 2014, de forma respetuosa me permito intervenir en el presente proceso con el fin de solicitar a esa Corporación QUE SE DECLARE INHIBIDA, o en caso de que decida pronunciarse de fondo, declare LA EXEQUIBILIDAD de los artículos 15, 16, 17, 18 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 "por el cual se adopta

<sup>1</sup> La norma en cita dispone: "ARTÍCULO 9. DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTRATEGIA EN ASUNTOS CONSTITUCIONALES. La Dirección Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales cumplirá las siguientes funciones: (...) 5. Intervenir en los procesos constitucionales y en las demandas de inconstitucionalidad, de interés pará la Fiscalía General de la Nación."



una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones", por los cargos analizados.

Preliminarmente quiero aclarar que en oficio radicado en tiempo el 28 de octubre de 2015, con número de radicado N° 20157760001101, ésta dirección expuso que esta intervención sería radicada de manera extemporánea. Lo anterior porque la Fiscalía General de la Nación consciente de la relevancia del asunto, solicitó a la Cámara de Representantes, al Senado de la República y a la Imprenta Nacional, la copia de las gacetas del congreso de la república en las que se encuentran los debates de la norma acusada, para poder intervenir y plantear un debate jurídico atinado y responsable que coadyuve con el manejo del proceso, solicitudes que al vencimiento de la oportunidad procesal de la intervención no había sido atendida.

Esta intervención seguirá la siguiente presentación metodológica: (i) se señalará la norma que solicita el demandante sea declarada inexequible; (ii) se hará un breve resumen de los principales fundamentos de la demanda; (iii) se expondrán las razones por las cuales la Corte Constitucional debería declararse inhibida; y (iv) en el evento que la Corte decida pronunciarse de fondo, se presentarán los argumentos que sustentan la constitucionalidad de la norma acusada, por los cargos analizados.

#### I. EL OBJETO DE LA DEMANDA Y SUS FUNDAMENTOS.

#### A. La norma demandada.

A continuación se transcriben las disposiciones demandadas por el accionante.

"Acto Legislativo 02 de 2015



(Julio 1°)

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

### EL CONGRESO DE COLOMBIA

#### **DECRETA:**

 $(\ldots)$ 

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.

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. Deróguese el artículo 256 de la Constitución Política.

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

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

- 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 periodo de dos años, y otro será elegido para un período de tres



años.

- c) Para el primer Consejo de Gobierno Judicial, los miembros de éste, 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 ésta. 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 1°. Los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial deberán ser elegidos dentro del año siguiente a la vigencia del presente acto legislativo. Una vez posesionados, la Comisión



Nacional de Disciplina Judicial asumirá los procesos disciplinarios de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Los actuales Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, ejercerán sus funciones hasta el día que se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura serán transformadas en Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial. Se garantizarán los derechos de carrera de los Magistrados y empleados de las salas disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura quienes continuarán conociendo de los procesos a su cargo, sin solución de continuidad".

# B. Normas constitucionales presuntamente infringidas y fundamentos de la violación.

El accionante considera que el Acto Legislativo 02 de 2015 sustituye parcialmente la Constitución. En la demanda sostiene que el pilar esencial de la Constitución que fue sustituido es "la organización del Estado", y señala que este pilar fue diseñado por la Asamblea Nacional Constituyente que dio origen a la Constitución Política de 1991. Agrega que éste está contemplado en el Título V de la Carta e "inspira todo el diseño institucional establecido en la parte orgánica de la Constitución".

Para el demandante, el Acto Legislativo 02 de 2015 sustituye parcialmente la Constitución por las siguientes razones:

1. El Consejo Superior de la Judicatura (órgano de gobierno y administración cuyo fin original era garantizar la independencia de la Rama Judicial) es fruto de la Asamblea Constituyente. El accionante considera que el Congreso carece de competencia para eliminar una institución que fue uno de los pilares fundamentales de la Asamblea y de la Carta, modificando con ello la organización del Estado y consiguientemente sustituyendo la Constitución.



2. La estructura del Estado es un elemento definitorio del Estado colombiano, que nació con la Constitución Política de 1991, y constituye uno de sus pilares fundamentales. Este fue sustituido por el Acto Legislativo de la referencia, al suprimir al Consejo Superior de la Judicatura y remplazarlo "por varios órganos que no guardan relación entre sí".

Por otro lado, el actor, con el propósito de demostrar el "elemento esencial nuevo introducido en la Constitución en virtud de la reforma constitucional estudiada", presenta un cuadro en el que transcribe los artículos 254, 255, 256 y 257 de la Constitución Política de 1991 (originales) y las disposiciones acusadas del Acto Legislativo 02 de 2015, concluyendo que "con los artículos 15, 16, 17, 18 y 19 del Acto Legislativo, no se reforma la Constitución Política de 1991, sino que se la sustituye parcialmente por otra, a tal punto que son incompatibles y por lo mismo no pueden coexistir".

### C. Problema jurídico.

Los argumentos expuestos por el demandante plantean a la Corte Constitucional el siguiente problema jurídico: ¿Excedió el Legislador su competencia para reformar la Constitución al suprimir el Consejo Superior de la Judicatura e implantar el Consejo de Gobierno Judicial, porque la estructura y organización judicial que consagró el constituyente de 1991 es un pilar fundamental de la Constitución?

II. RAZONES POR LAS CUALES LOS CARGOS PRESENTADOS EN LA DEMANDA NO REÚNEN LOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA QUE LA CORTE CONSTITUCIONAL EMITA UN PRONUNCIAMIENTO DE FONDO.



La Fiscalía General de la Nación solicita a la Corte que se declare inhibida de hacer un pronunciamiento de fondo, ya que, como se mostrará a continuación, los cargos formulados en la demanda no cumplen con los requisitos mínimos exigidos por la jurisprudencia para que sea procedente adelantar un juicio de sustitución de la Constitución.

Para tal efecto, (i) se expondrán unas consideraciones sobre el juicio de sustitución y los requisitos que ha exigido la Corte Constitucional para pronunciarse sobre un cargo de este tipo2; en seguida (ii) se hará el análisis que da cuenta de las razones por las cuales la demanda no cumple dichos requisitos.

#### Requisitos de los cargos por sustitución de la Constitución. A.

Dada la dificultad de la realización de un juicio de esta naturaleza para el alto Tribunal Constitucional, la demanda que suscite tal examen debe cumplir, además de todos los requisitos generales que esa Corporación exige a cualquier demanda por la presunta inconstitucionalidad de un precepto normativos, una carga argumentativa adicional. Esta consiste en que el cargo debe contener la definición clara, cierta, específica, pertinente y suficiente del elemento esencial definitorio de la Constitución que se ve reemplazado por la reforma y que implica la transgresión por parte del Legislador como Constituyente derivado, de su poder reformatorio.

<sup>2</sup> Se aclara que la Fiscalía General de la Nación ha venido reiterando esta argumentación en las intervenciones que ha presentado ante la Corte Constitucional en demandas de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 02 de 2015 (Cfr. Expedientes acumulados D-10890 y D-10907).

<sup>3</sup> En el Auto 114 de 2014, la Corte señaló lo siguiente: "Debe reiterar la Corte que se exige del ciudadano un deber mínimo de diligencia, con el fin de que esta Corporación pueda cumplir adecuadamente sus funciones, ya que, tal y como se ha señalado en diversas sentencias [C-047 de 2001, C-174 de 2001, C-328 de 2001, C-362 de 2001, C-402 de 2001, C-409 de 2001 y C-551 de 2001 ], no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes, sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública, sólo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación de un ciudadano contra una norma legal con base en unas disposiciones constitucionales que se consideran infringidas y explicando además, las razones por las cuales dichos textos se estiman violados, pues lo contrario implicaría, usar recursos estatales inadecuadamente, para una labor que no beneficia a ninguna persona, pues la sentencia deberá ser inhibitoria por inepta demanda. Reitera la Corte que las razones deben tener ciertas calidades que ya han sido tratadas por la jurisprudencia de esta Corporación tal como fue mencionado previamente".



Por esta razón, en muchas oportunidades la Corte Constitucional se ha inhibida para resolver de fondo inconstitucionalidad contra actos legislativos, porque ha considerado que las razones expuestas por los demandantes no cumplen con una carga mínima de argumentación4. Por ejemplo, en la Sentencia C-709 de 2012, en la que se estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 05 de 2011 "por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones", la Corte sostuvo que "la demostración de un vicio competencial, atendiendo la jurisprudencia constitucional vigente relacionada con el referido juicio de sustitución, exige que el ciudadano exponga razones claras, pertinentes y suficientes orientadas a justificar el carácter definitorio o esencial del eje que invoca como sustituido o remplazado". A partir de esta afirmación, la Corte se declaró inhibida para pronunciarse sobre el fondo de la pretensión, porque los argumentos del actor no cumplían con los requisitos de pertinencia, claridad ni suficiencia.

En un sentido similar, en la Sentencia C-336 de 2013, la Corte estudió una demanda en contra del Acto Legislativo 06 de 2011, "por el cual se reforma el numeral 4 del artículo 235, el artículo 250 y el numeral 1 del artículo 251 de la Constitución Política". En esa oportunidad, luego de reiterar la jurisprudencia constitucional sobre los requisitos generales para el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la Corte encontró que el primer cargo formulado en la demanda carecía "de los requisitos de suficiencia, especificidad y pertinencia" y que el segundo cargo adolecía "de los requisitos de suficiencia, y especificidad en su formulación".

B. Improcedibilidad de la acción de inconstitucionalidad D-10990 sometida a examen de la Corte Constitucional en esta oportunidad.



## 1. Ausencia del requisito de claridad en la demanda.

Según la jurisprudencia constitucional, el primero de los requisitos de procedibilidad que debe cumplir una acción de inconstitucionalidad es el relativo a la *claridad* de los cargos. El Tribunal Constitucional ha precisado que el mismo hace referencia a que el contenido y las justificaciones en las que se basa la demanda se entiendan. Para ello, no sólo es forzoso que la argumentación tenga un hilo conductor, "sino que quien la lea -en este caso la Corte Constitucional- distinga con facilidad las ideas expuestas, las razones esbozadas, que los razonamientos sean sencillamente comprensibles. Para esto, es necesario que la argumentación del actor constitucional se desenvuelva de una manera lógica, coherente y congruente, de tal manera que no presente confusión, o ambigüedad"<sup>4</sup>.

En este caso, el actor sostiene que "la organización del Estado" es un elemento definitorio y pilar fundamental de la Constitución Política de 1991, que fue sustituido por el Acto Legislativo 02 de 2015 al suprimir el Consejo Superior de la Judicatura y reemplazarlo "por varios órganos que no guardan relación entre sí".

Sin embargo, el demandante no logra demostrar cómo se da la sustitución del elemento definitorio de la Constitución. El accionante no cumple con el primer requisito del juicio de sustitución, esto es, la enunciación—como premisa mayor del razonamiento- del principio fundante o del aspecto definitorio de la Constitución que ha sido sustituido por el acto reformatorio, de modo que la Corte pueda tener claridad sobre los parámetros de constitucionalidad aplicabless. El aspecto definitorio de la Carta no puede ser simplemente el cambio de una institución por otra.

Es apenas lógico que un cambio constitucional supone modificaciones que (i) son fundamentales, porque afectan normas que se encuentran en

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Auto 122 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>5</sup> Sentencia, C-971 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.



la Constitución, que es el texto fundamental de todo el ordenamientos y (ii) que un Acto Legislativo supone un cambio constitucional que necesariamente implica una modificación de un estado de cosas por otro, y este juicio corresponde —con ciertos límites— a la libertad de configuración del legislador como ejercicio legítimo del poder constituyente derivado. (iii) Por tanto, el cambio de un órgano de autogobierno judicial por otro, no sustituye por sí mismo la Constitución al no reemplazar el elemento definitorio de independencia judicial como principio fundamental del ordenamiento constitucional democrático, por otro opuesto e incompatible.

Sobre el particular, es preciso recordar que es responsabilidad de quien demanda la inconstitucionalidad de un Acto Legislativo demostrar, por lo menos, en qué forma el Legislador excedió su competencia de reformar la Constitución, estableciendo claramente cuál es el pilar fundamental sustituido.

# 2. Ausencia del requisito de especificidad en la demanda.

De otro lado, la especificidad exige que los cargos y razonamientos de la sencilla una acusación demuestren de forma demanda inconstitucionalidad concreta contra la disposición atacada. Por lo tanto, no pueden "sustentarse en exposiciones vagas, indeterminadas, indirectas, abstractas y globales, que en cuanto tales, no permitan directamente realizar un juicio de constitucionalidad. En resumen, este parámetro pretende que el cargo realizado sea efectivamente de sus fundamentos sean específicos, y que inconstitucionalidad determinados, concretos, precisos y particulares en relación a la norma acusada"7.

<sup>6</sup> En este sentido, la Sentencia C-971 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Auto 122 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería.



En este punto se aprecia que los razonamientos en que se fundamenta la demanda son vagos, indeterminados, abstractos y globales, sin explicar con claridad en qué forma se concreta la sustitución de la Constitución de 1991.

En efecto, como se mencionó en el numeral anterior, la demanda no determina cuáles son los elementos definitorios de la Constitución que sustituyó el Legislador mediante los artículos demandados del Acto Legislativo 02 de 2015. Se limita a sostener que estas normas sustituyen las instituciones diseñadas por el Constituyente de 1991.

Cabe agregar que, si se aceptara la tesis del actor que se acaba de mencionar, necesariamente habría que concluirse también que sería inconstitucional toda modificación que el Congreso de la República hiciera a la Constitución de 1991. Es decir, ésta sería pétrea e inmutable, características que no tienes.

# 3. Ausencia del requisito de pertinencia en la demanda.

La Corte Constitucional ha señalado que la *pertinencia* también es un elemento esencial de las razones que se exponen en una demanda de inconstitucionalidad. Esta hace referencia a que el reproche formulado sea de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior enfrentada al precepto demandado.

En el mismo sentido, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que un cargo por vicios de competencia del Legislador, consistente en la sustitución de la Constitución en una reforma, exige que el demandante

<sup>8</sup> Articulo 374: "La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo".

Artículo 375: "Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente. // El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. // En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero".



no solamente mencione los artículos presuntamente vulnerados con la reforma, sino que precise los elementos esenciales de la Constitución desconocidos por el Legisladoro.

No obstante, como ya se anotó, el accionante no logra demostrar cómo se da la sustitución del elemento definitorio de la Constitución. El demandante no cumple con el primer requisito del juicio de sustitución. Esto es, la enunciación del principio fundante o del aspecto definitorio de la Constitución que ha sido sustituido por el acto reformatorio. El aspecto definitorio de la Carta no puede ser simplemente el cambio de una institución por otra. En otras palabras, el actor no identifica de forma adecuada los elementos constitucionales que, a su juicio, sustituyó el legislador en las normas demandadas del Acto Legislativo 02 de 2015.

# 4. Ausencia del requisito de suficiencia en la demanda.

Según el Tribunal Constitucional, los cargos de una demanda de inconstitucionalidad deben ser *suficientes*. Esto hace referencia a que la carga argumentativa que recae sobre el actor ha de desarrollarse de forma mínima y proporcional al objetivo de demostrar la inconstitucionalidad de la disposición acusada. Al respecto, la Corte ha señalado lo siguiente:

"Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren *prime facie* convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan *una duda mínima* sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional".

Ahora bien, teniendo en cuenta que, como ya se explicó, la demanda no precisa cuáles son los elementos definitorios de la Constitución de 1991

<sup>9</sup> Ver Sentencias C-968 de 2012, C-132 de 2012 y C-599 de 2010, entre otras.



que fueron sustituidos por las disposiciones demandadas del Acto Legislativo 02 de 2015, esto es, que no identifica de forma adecuada los elementos definitorios que fueron sustituidos, es preciso concluir que en este caso no se cumple con el requisito de la suficiencia. Los argumentos planteados por el actor no logran generar una duda mínima sobre la constitucionalidad de las normas cuestionadas. En este orden de ideas, a juicio de la Fiscalía, en este caso, tampoco concurre el presupuesto de suficiencia.

En conclusión, la ausencia de los requisitos mínimos de procedibilidad mencionados en precedencia impide a la Corte Constitucional emitir un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones de la demanda y conducen a una decisión inhibitoria, como en efecto así se solicita respetuosamente.

# III. ARGUMENTOS QUE FUNDAMENTAN LA SOLICITUD DE EXEQUIBILIDAD.

Ahora bien, en el evento que la Corte Constitucional considere que los cargos presentados en la demanda son aptos para emitir un pronunciamiento de fondo, la Fiscalía General de la Nación presenta a continuación argumentos que sustentan la exequibilidad de los artículos acusados, atendiendo a los cargos planteados. Amparada en estos argumentos, esta Entidad le solicita, de manera subsidiaria, al Tribunal Constitucional que declare la exequibilidad de los artículos 15, 16, 17, 18 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, por los cargos planteados en la demanda.

Bajo este contexto, la Fiscalía General de la Nación considera que, pese a las notorias debilidades argumentativas de la demanda ya anotadas, en caso de que la Corte decida analizarla de fondo, se podría asumir que el accionante plantea que la independencia judicial como un valor central del ordenamiento constitucional democrático es el principio fundante de la Constitución sustituido por la reforma acusada.



Para la Fiscalía General de la Nación es cierto que, la independencia judicial como principio fundamental del ordenamiento constitucional es un principio definitorio de la Constitución. Sin embargo, considera que las normas acusadas del Acto Legislativo 02 de 2015, y atendiendo a los cargos planteados por el demandante, no sustituyen la Constitución al cambiar el órgano de autogobierno judicial por otra institución. Esta reforma no reemplaza el elemento definitorio de independencia judicial ordenamiento constitucional fundamental del principio democrático, por otro opuesto e incompatible.

Para la Fiscalía General de la Nación, la independencia judicial tiene por lo menos tres facetas, cuya protección constitucional tiene grados diversos y responde a intereses distintos, que este principio fundamental constitucional ampara. La falta de distinción de estas facetas y consiguientemente el objeto de esta protección y el interés al que cada una de ellas responde, es lo que explica para la Fiscalía que la demanda no logre demostrar que el aparte acusado del acto reformatorio sustituye la Constitución.

El desarrollo de esta hipótesis se dividirá en dos partes. En la primera parte, se ofrece una explicación de la independencia judicial en tres facetas distintas. La idea en este punto es mostrar que este tipo de independencia, que puede válidamente ser comprendida como un pilar fundamental de la Constitución, es un concepto complejo que puede ser abordado de diversas maneras y que, en cada una de ellas, adquiere matices distintos que responden a limitaciones diferentes relacionadas con los valores que cada una de las facetas de la independencia se ocupa de amparar. Por último, en la segunda parte, se analizará el cambio del Consejo Superior de la Judicatura por el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, con el objetivo de mostrar que dicha modificación introducida por el acto reformatorio no sustituye la Constitución, según los cargos planteados por el demandante.



A. La independencia judicial como principio fundamental del ordenamiento constitucional democrático, tiene tres dimensiones que deben ser tenidas en cuenta de manera separada para evaluar el supuesto vicio de sustitución.

Si pese a las debilidades argumentativas de la demanda, señaladas por la Fiscalía General de la Nación en apartes anteriores de esta intervención, la Corte considera que el elemento definitorio de la Constitución que el demandante juzga sustituido es la *independencia judicial como principio fundamental del ordenamiento constitucional democrático*, a continuación esta entidad presenta algunas consideraciones frente a ese principio.

La independencia judicial tiene por lo menos tres facetas que revelan distintas expresiones de este principio. Así, puede hablarse de independencia judicial como (i) imparcialidad; (ii) como autonomía individual y finalmente, (iii) como independencia política u orgánica10. Cada una de estas facetas de la independencia judicial tiene alcances diferentes, propósitos distintos y por consiguiente, límites diversos.

Así, la independencia judicial como imparcialidad supone que el juez esté desvinculado de las partes. Esto supone que el juez no tenga ningún tipo de relación con alguna de ellas o que pueda estar de algún modo bajo su influenciam. La independencia judicial como imparcialidad tiene un alcance casi absoluto, pues apunta a garantizar justamente que, la decisión que ponga fin al litigio esté inmunizada contra cualquier tipo de intromisión que ponga al juez a favor o en contra, o relacionado de alguna forma con una de las partes del proceso, de forma tal que, de encontrarse alguno de estos tipos de relacionamiento, el juez debe declararse impedido. Así pues, la independencia judicial como

<sup>10</sup> Fiss Owen M., El Grado adecuado de Independencia Judicial, en Independencia Judicial en América Latina. ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo? - Germán Burgos S (Ed). Colección textos de Aquí y ahora. 1ª edición: ILSA, Bogotá, Colombia, 2003.
11 Fiss, Op. cit, p 2.



imparcialidad implica que cuánto más desvinculado se encuentre el juez de las partes es mejor<sub>12</sub>.

La segunda forma de independencia es la que se denomina autonomía funcional del juez<sub>13</sub>. Esta expresión de la independencia judicial se refiere a la relación de los jueces con sus colegas o con jueces de distinta jerarquía<sub>14</sub>. Esta alude a la idea de que el juez al momento de tomar sus decisiones sólo está sometido a la Constitución y a la ley, como lo establece los artículos 228 y 230 de la Carta Fundamental. Este tipo de independencia tiene un alcance menor que la anterior y apunta a la realización de derechos fundamentales como el de igualdad y principios como el de seguridad jurídica y coherencia del sistema, estableciendo límites más estrictos a la independencia judicial como autonomía funcional del juez. En efecto, a propósito de este tipo de independencia, la Corte Constitucional ha establecido:

"De allí el que se afirme que, la competencia asignada a las autoridades judiciales para interpretar y aplicar las normas jurídicas, siguiendo el principio de autonomía e independencia judicial, no es en ningún caso absoluta, pues se encuentra limitada por el orden jurídico preestablecido y por el respeto a los derechos fundamentales de las partes en contienda. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha señalado que "pese a la autonomía de los jueces para elegir las normas jurídicas pertinentes al caso concreto, para determinar su forma de aplicación, y para establecer la manera de interpretar e integrar el ordenamiento jurídico, no les es dable en esta labor, apartarse de las disposiciones de la Constitución o de la ley"15, ya que encuentran su límite en el principio procesal de la congruencia judicial, así como en los contenidos, postulados y principios constitucionales de forzosa aplicación,

<sup>12</sup>Respecto a la independencia judicial como imparcialidad los artículos 28 y 29 de la Constitución y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>13</sup> Fiss, Op. cit, p 2.

<sup>14</sup> Fiss, Op. cit, p 2.

<sup>15</sup> Sentencia T-757 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



tales como la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, de favorabilidad, *pro homine*, entre otros"16.

Asimismo, la Corte ha considerado la admisibilidad de otras restricciones a la autonomía e independencia judicial como autonomía funcional del juez, en aras de mantener la coherencia de los pronunciamientos judiciales y la seguridad jurídica del ordenamiento jurídico. Algunas de las restricciones contempladas por la Corte responden a: (i) la posibilidad de que el juez superior controle la interpretación del juez inferior mediante los mecanismos procesales de apelación y consulta; (ii) el recurso de casación cuya finalidad es la unificación de la jurisprudencia nacional; (iii) la sujeción al precedente vertical, es decir, al precedente dado por el juez superior en relación con la manera en que se ha de interpretar y aplicar una norma; y (iv) al precedente horizontal que implica el acatamiento al precedente fijado por el propio juez –individual o colegiado- en casos decididos con anterioridad17.

La tercera forma de independencia denominada "insularidad política" o autonomía orgánica, alude a la independencia de la judicatura respecto de las instituciones políticas y del público en generalis. Esta forma de independencia tampoco es absoluta y admite restricciones orientadas a satisfacer principios constitucionales como (i) el de transparencia de la función pública, (ii) el de control democrático de la función judicial y (iii) los derechos fundamentales de las personas. Ninguna de las facetas de la independencia judicial, incluida la insularidad orgánica, es un fin constitucional en sí mismo. Las tres facetas, como expresión de un principio de la Constitución, apuntan en todo caso a la salvaguarda de las garantías fundamentales de los usuarios del sistema judicial, que tienen el derecho a ser juzgados exclusivamente (i) por los parámetros jurídicos contenidos en las normas vigentes, cuya observancia se encarga a jueces (ii) imparciales e (iii) independientes.

<sup>16</sup> Sentencia T-107 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>17</sup> Sentencia T-446 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>18</sup> Fiss, Op. cit, p 3.



Así pues, puede afirmarse que la amplitud de la independencia judicial en la faceta de la insularidad orgánica no funciona con la misma amplitud que la dimensión de la independencia como imparcialidad del juez. Si bien es aceptable que la independencia orgánica de la rama sea un elemento fundamental de la función judicial, es razonable suponer que un exceso de este tipo de autonomía puede resultar inconveniente. De este modo, un grado adecuado de este tipo de independencia supone aislar a los jueces de las instituciones políticas y al mismo tiempo mantener alguna forma de control democrático de la función. Lo que se requiere entonces es optimizar la independencia orgánica de los jueces, más que maximizarla. En este proceso, quienes tienen la facultad de reformar la Constitución, incluido el Legislador, tienen un margen legítimo de acción.

B. Cambiar el Consejo Superior de la Judicatura por el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, alude sólo a la independencia orgánica de la Rama Judicial y no sustituye la Constitución.

Como ya se mencionó, para el demandante el Acto Legislativo 02 de 2015 sustituye la Constitución porque (i) el Consejo Superior de la Judicatura es una institución fundamental de la Carta de 1991 y porque (ii) al haber sido creado y establecido por la Asamblea Constituyente el Congreso no tenía la competencia para modificarlo y mucho menos para suprimirlo.

No obstante, como también se ha afirmado en este texto, el demandante no logra demostrar que la supresión del Consejo Superior de la Judicatura y su cambio por una institución distinta de autogobierno judicial sustituye la Constitución. Para la Fiscalía General de la Nación, el demandante no considera que, la independencia judicial como se ha

<sup>19</sup> Fiss, Op. cit, p 10.



afirmado antes (i) tiene por lo menos tres formas de expresarse, (ii) no es un fin en sí mismo, sino que se establece como un medio para la garantía de derechos fundamentales de mayor valor, y (iii) no supone los mismos tipos de límites en todas sus facetas, pues, dados los fines que busca, las formas que adopta y los deberes que impone, supone una verificación concreta de la dimensión en la cual se predica la independencia como parte del razonamiento.

En este sentido, para la Fiscalía no es claro por qué el cambio introducido por la reforma demandada sustituye el pilar *independencia judicial como principio fundamental del ordenamiento constitucional democrático*. En otras palabras, no es comprensible por qué la supresión de una institución y su cambio por otra, cuando formalmente como ocurre en este caso, las funciones que deja de cumplir el Consejo Superior de la Judicatura comienzan a ser cumplidas por otro órgano que —prima facie sin que esto implique un juicio de valor sobre el contenido de la reforma- conserva el mismo grado de insularidad orgánica.

En conclusión, para la Fiscalía General de la Nación en el presente caso, la reforma de una de las expresiones de la independencia judicial, esto es la insularidad orgánica, no sustituye la Constitución al no implantar un modelo que anule esta forma de independencia judicial y la cambie por otra incompatible con la identidad de la Constitución. En este sentido, como se afirmó antes, la independencia orgánica más que maximizarla requiere ser optimizada con miras a los objetivos constitucionales que cumple, y en este proceso el Legislador tiene un margen legítimo de acción pues, como la propia Corte Constitucional lo ha admitido:

"La Corte recuerda que en materia de procedimiento de reforma a la Constitución operan tanto el principio democrático como la libertad de configuración normativa del Legislador".20

<sup>20</sup> Sentencia C-551 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.



Por las razones expuestas, la Fiscalía General de la Nación solicita a la Corte Constitucional que, en caso de que decida pronunciarse de fondo, declare que, respecto de los apartes demandados del Acto Legislativo 02 de 2015, no sustituyen la Constitución por los cargos analizados.

## IV. SOLICITUD

Con fundamento en los argumentos expuestos en esta intervención, la Fiscalía General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional INHIBIRSE DE EMITIR PRONUNCIAMIENTO DE FONDO SOBRE LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA, por cuanto los cargos presentados por el accionante carecen de los requisitos mínimos legales y jurisprudenciales de la acción pública de inconstitucionalidad.

De forma subsidiaria, se solicita a la Corte Constitucional declarar **LA EXEQUIBILIDAD** de los artículos 15, 16, 17, 18 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, por los cargos analizados.

#### V. ANEXOS

- Resolución No. 1800 del 2 de septiembre de 2015, en dos (2) folios.

En los anteriores términos, se dejan planteadas las razones que sustentan la respetuosa solicitud de la Fiscalía General de la Nación.

Con un atento saludo,

# RAFAEL JOSÉ LAFONT RODRÍGUEZ

Director Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales Fiscalía General de la Nación

DIRECCION NACIONAL DE ESTRATEGIA EN ASUNTOS CONSTITUCIONALES DIAGONAL 22B (Avda. Luis Carlos Galán) No. 52-01 BLOQUE C PISO 3 BOGOTÁ, D.C. C O N M U T A D O R 5 7 0 2 0 0 0 - 4 1 4 9 0 0 0 Exts 4 5 9 8 - 4 5 9 1