



Intervención ante la Corte Constitucional

Audiencia pública 30 de marzo de 2016

Acto Legislativo 02 de 2015

En dos aspectos se centrará la presente intervención: la aplicación de la regla constitucional sobre la unidad de materia en el trámite de actos legislativos (juicio de compatibilidad), y la competencia del Congreso de la República para reformar la Constitución Política (juicio de sustitución).

El análisis sólo recaerá sobre los aspectos relativos a la administración de justicia consignados en el Acto Legislativo 2 de 2015 objeto de examen, en especial sobre aquellas disposiciones que fijan el nuevo modelo de gestión y administración del poder judicial. Con todo, se hará referencia a algunos temas que trata la reforma, a efectos meramente comparativos de lo que se quiere demostrar.

1. Unidad de materia (juicio de compatibilidad)



La regla vigente sobre unidad de materia en el trámite de actos legislativos ha sido establecida por la Corte en términos que pueden sintetizarse así: Debe haber unidad de materia en reformas constitucionales aunque no con el mismo rigor que el establecido por el artículo 169 constitucional para el trámite de las leyes. En consecuencia el test de constitucionalidad que se aplica para el caso de la unidad de materia en reformas constitucionales, es débil¹. Con ello queda claro el amplio margen que el “legislador constituyente” tiene sobre las materias a tratar en una reforma constitucional.

A partir de esta regla surgen entonces, varios interrogantes: el primero de ellos apunta a determinar cuál es la unidad de materia laxa o débil que debe existir en una reforma constitucional. Es claro p.e. que no puede existir una

¹ La Corte en sentencia C-1057 de 2005, en efecto dijo: “(...) en relación con la verificación de este requisito cuando se trata del control de los actos legislativos, esta Corporación considera que se debe aplicar de manera análoga los criterios sentados en la jurisprudencia relacionada con la unidad de materia, es decir, que no es razonable aplicar de manera automática la regla preestablecida en el artículo 169 constitucional, de manera tal que su incumplimiento por parte del constituyente acarrea la inconstitucionalidad del texto normativo examinado. // Las razones que justifican dicha aplicación análoga del precedente jurisprudencial radican precisamente en la diversidad de materias que puede tratar un acto legislativo, lo cual impediría una titulación unívoca, a diferencia de lo que sucede con las leyes, las cuales por estricto mandato constitucional deben referirse a un mismo tema. En el mismo sentido la pluralidad temática de las reformas dificulta la asignación de un título que de noticia de todo su contenido, lo que justificaría la adopción de títulos genéricos.” En la sentencia C-896 de 2012 igualmente se lee: “iv) El examen por violación de unidad de materia puede adquirir diferentes niveles de rigor. Así el examen de unidad de materia de un acto legislativo da lugar a un escrutinio débil en tanto basta, para constatar la relación con la materia, que la disposición examinada tenga como propósito reformar la Constitución”.



reforma constitucional que trate al tiempo todos los temas constitucionales, pues ello violaría la concepción más débil que pueda existir sobre la unidad de materia. Es por esta razón que el legislador, en ejercicio de su poder constituyente, decide el tema a tratar –v.g. partidos políticos, régimen territorial, carrera administrativa, etc.- y así garantiza su conexidad con el contenido desarrollado.

El segundo interrogante surge frente a cuál es la unidad de materia (débil) que existe entonces en el Acto Legislativo 02 de 2015. Como se enuncia en el encabezado de la norma y, especialmente, como se constata en todo el debate parlamentario, la materia no es otra que el “equilibrio de poderes”. Por consiguiente, las expresiones “reajuste institucional” y “otras disposiciones” presentes en el título de la reforma se deben entender referidas al equilibrio de poderes.

En tercer lugar, surge el cómo determinar las materias que se aglutinarían en torno a la noción “equilibrio de poderes”. Parece que la manera más simple (débil) de hacerlo es observando que la norma concernida haga alusión al menos a dos poderes, de manera que si se refiere a uno solo, no podría hablarse de “equilibrio de poderes”.



Si se acepta esta hipótesis, entonces será relativamente fácil indicar cuándo se supera y cuándo no el test de compatibilidad que gobierna el análisis sobre unidad de materia, pues bastará constatar si la norma objeto de estudio refiere el equilibrio de dos poderes o simplemente plantea modificaciones a uno de ellos. El cuadro anexo muestra claramente aspectos de la reforma que sí refieren dicho equilibrio –puntos 1 a 7- y los que no –puntos 8 a 11-. Por razones de tiempo y espacio solo enfatizaré que p.e. no existe conexión alguna entre el “equilibrio de poderes” y el sistema de administración y gobierno de la Rama Judicial; no hay relación teleológica porque no se está hablando de reequilibrar el poder sino de asignar o redistribuir competencias y funciones al interior de la Rama Judicial.

n.º	Equilibrio C.P 1991	Causa del desequilibrio	Reequilibrio	Unidad de materia	Juicio de constitucionalidad
1	No reelección presidencial -Art. 197 C.P.-	Reelección presidencial -Art. 2 A.L. 2 /04	No reelección -Art. 11 A.L. 02/15 (Art.197)-	Si	Constitucional
2	Elección procurador general de la Nación -Art. 276 C.P.-	Interpretación para reelección	Art. 2º, inc. 5º y 6º A.L. 02/15 (Art. 126)	Si	Constitucional
3	Dependencia del Defensor del Pueblo del PGN -Art. 281	Interpretación y malas prácticas	Autonomía del Defensor del Pueblo -Arts. 24 y 25 A.L. 02/15 (Art. 281, 283)	Si	Constitucional
4	Régimen de incompatibilidades por reelección de magistrados de Altas Cortes	Interpretación y malas prácticas	“Yo te elijo tú no me puedes elegir” Art. 2 A.L. 02/15 (Art. 126) (Sentencias del 15 de julio del 2014 y del 11 de noviembre del 2014 de la	Si	Constitucional



	-Art. 126		Sala Plena Contenciosa. Casos Ricaurte/Munar Radicado número: 2013-0007-00)		
5	Elección Sala Jurisdiccional Disciplinaria -Art. 254-2	Flexibilidad para los requisitos del cargo	Comisión Nacional de Disciplina Judicial -Art. 19 A.L. 02/15 (Art.257)	Si	Constitucional
6	Terna del contralor: Altas Cortes Art. 267	Burocracia y cabildeo	Terna del contralor: Convocatoria pública del Congreso Art. 22 A.L. 02/15 (Art. 267)	Si	Constitucional
7	Juzgamiento de aforados - Art. 178-3, 178A (Cámara) - Art. 174 (Senado)	Interpretación y malas prácticas	Comisión de aforados -Art. 6 (Art. 174) -Art. 7 A.L.: (Art. 178-3) -Art. 8 A.L (Art. 178 A)	Si	Constitucional
8	Requisitos magistrados de Altas Cortes Art. 232	Laboral Prestacional Funcional	Aumento de requisitos -Art. 12 A.L (Art. 232)	No	Inconstitucional
9	Asignación de conflictos de competencia a la Corte Constitucional	Usurpación de poderes	Asignación de dicha función a la Corte Constitucional Art. 14 A.L. 02/15 (Art. 241)	No	Inconstitucional
10	Elección de magistrados Corte S. de J. y C. de E.: Intervención del C. S. de la J. Art. 231	Conformación de lista de elegibles	Elección de magistrados Corte S. de J. y C de E: Intervención Consejo de Gobierno Judicial -Art. 11 A.L. 02/15 (Art. 231)	No	Inconstitucional
11	Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura -Art. 254 a 257	Seudo-independencia y seudo- autonomía	Consejo de Gobierno Judicial Art. 15 A.L. 02/15 (Art. 257)	No	Inconstitucional



2. Competencia del Congreso en reformas constitucionales (juicio de sustitución)

Según la Corte “el poder de reforma puede modificar cualquier disposición del texto vigente, pero sin que tales reformas supongan la supresión de la Constitución vigente o su sustitución por una nueva (sentencia C-551 de 2003, tesis desarrollada en jurisprudencia posterior).

Siguiendo la metodología establecida por la Corte, en el presente caso se pueden observar dos instituciones constitucionales que han sido objeto de sustitución y no de reforma: El equilibrio de poderes y el modelo de administración de la Rama Judicial.

Sustitución del equilibrio de poderes

Premisa mayor: La Constitución de 1991, producto de la voluntad del constituyente primario, estableció un delicado equilibrio entre las ramas del poder público, con una marcada separación de poderes (Arts. 113 a 120);



igualmente, con colaboración armónica entre las mismas, sin que ello implique usurpación de competencias².

Premisa menor: Lo pertinente del contenido de la reforma se puede sintetizar en el siguiente cuadro en la casilla denominada “Reequilibrio”. Y la lectura general debe hacerse así –tomo como ejemplo el primer aspecto del cuadro- : Como parte del equilibrio de poderes, en la Constitución de 1991 se estableció la no reelección presidencial (casilla “Equilibrio C.P. 1991”), el cual fue alterado por una reforma constitucional (casilla “Causa del desequilibrio”) y cuyo indicador más prominente es el aumento del poder del presidente (casilla “Indicador del desequilibrio”). Esta situación pretende ser estabilizada a través del Acto Legislativo 2/15 objeto de examen (casilla “Reequilibrio”) y la forma de hacerlo coincide con el propósito establecido por el constituyente del 91 que no fue otro que mantener la separación de poderes de modo equilibrado, esto es, de forma que el poder controle al poder (casilla “Reforma o Sustitución”), lo que permite concluir que el artículo 11 del A.L. 2/15 –sobre no reelección presidencial- es constitucional (última casilla).

² Se es consciente de que esta premisa requiere un desarrollo mayor que el mero enunciado que aquí se indica, pero ello es carga del demandante. Por lo tanto, me remito a lo dicho en las demandas acerca del tema, sin perjuicio de las precisiones conceptuales que sobre separación y/o equilibrio de poderes deba hacer oficiosamente la Corte.



n.º	Equilibrio C.P 1991	Causa del desequilibrio	Indicador del desequilibrio	Reequilibrio	¿Inspirado en la ANC de 1991? ¿Reforma o Sustitución?	Juicio de constitucionalidad
1	No reelección presidencial -Art. 197 C.P.-	Reelección presidencial -Art. 2 A.L. 2 /04	Más poder presidencial	No reelección -Art. 11 A.L. 02/15 (Art.197)-	Sí/R	Constitucional
2	Elección procurador general de la Nación -Art. 276 C.P.-	Interpretación para reelección	Más poder del procurador	Art. 2º, inc. 5º y 6º A.L. 02/15 (Art. 126)	Sí/R	Constitucional
3	Dependencia del Defensor del Pueblo del PGN -Art. 281	Interpretación y malas prácticas	Yuxtaposición de funciones	Autonomía del Defensor del Pueblo -Arts. 24 y 25 A.L. 02/15 (Art. 281, 283)	Sí/R	Constitucional
4	Régimen de incompatibilidades por reelección de magistrados de Altas Cortes -Art. 126	Interpretación y malas prácticas	"Yo te elijo tú me eliges"	"Yo te elijo tú no me puedes elegir" Art. 2 A.L. 02/15 (Art. 126) (Sentencias del 15 de julio del 2014 y del 11 de noviembre del 2014 de la Sala Plena Contenciosa. Casos Ricaurte/Munar Radicado número: 2013-0007-00)	Sí/R	Constitucional
5	Elección Sala Jurisdiccional Disciplinaria -Art. 254-2	Flexibilidad para los requisitos del cargo	Politización	Comisión Nacional de Disciplina Judicial -Art. 19 A.L. 02/15 (Art.257)	Sí/R	Constitucional
6	Tema del contralor: Altas Cortes Art. 267	Burocracia y cabildeo	Politización	Tema del contralor: Convocatoria pública del Congreso Art. 22 A.L. 05/15 (Art. 267)	Sí/R	Constitucional
7	Juzgamiento de aforados - Art. 178-3, 178A (Cámara) - Art. 174 (Senado)	Interpretación y malas prácticas	Nulo o poco avance en la investigación y juzgamiento (impunidad)	Comisión de aforados- Art. 6:174 Art. 7 A.L.: 178-3 -Art. 8 A.L.: 178 A	Sí	Constitucional



Premisa de conclusión: Las materias y normas del Acto Legislativo 2 de 2015 enunciadas en el cuadro, pasan el test de constitucionalidad en relación con la competencia del constituyente derivado, y no sustituyen la Constitución porque materializan un verdadero equilibrio de poderes de conformidad con la voluntad del constituyente primario. O lo que es lo mismo: la regulación de estos aspectos por el Acto Legislativo 02 de 2015 está inspirada en la voluntad plasmada en la Constitución de 1991 para reestablecer el equilibrio entre los poderes.

Modelo de administración y gobierno de la rama judicial³

Premisa mayor: La parte estructural y funcional contenida en la Constitución de 1991 sobre la administración de justicia, está cimentada sobre los principios de eficiencia, celeridad y autonomía de la rama judicial (arts. 228, 229 y 230 CP). Dicha parte axial materializa la posibilidad de que con eficacia y eficiencia, puedan ser formuladas políticas públicas relacionadas con la Rama, como pilar fundamental para garantizar su autonomía, aspecto que no puede ser tocado por el constituyente derivado⁴.

³ Esta parte del análisis asume que, en gracia de discusión, la temática pasa el test de compatibilidad sobre unidad de materia.

⁴ Al igual que en el caso de la premisa mayor anterior, aquí solamente se enuncia el elemento axial de la Constitución que es tocado en la reforma. Igualmente me remito a lo dicho en el punto por los demandantes y lo que adicionalmente deba precisar la Corte.



Premisa menor: Siguiendo la misma metodología del apartado anterior, el siguiente cuadro muestra los temas y normas relacionados con el modelo de administración y gobierno de la Rama Judicial que fueron abordados. Previamente se muestran algunos otros aspectos de reforma concernientes al funcionamiento y burocracia de la Rama:

n.º	Equilibrio C.P 1991	Causa del desequilibrio	Indicador del desequilibrio	Reequilibrio	¿Inspirado en la ANC de 1991? ¿Reforma o Sustitución?	Juicio de constitucionalidad
1	Requisitos magistrados de Altas Cortes Art. 232	Laboral Prestacional Funcional	Ingreso-Salida (¿?)	Aumento de requisitos -Art. 12 A.L. (Art. 232)	Sí/R	Constitucional
2	Asignación de conflictos de competencia a la Corte Constitucional	Usurpación de poderes	Legislativo regula aspectos internos de la Rama Judicial	Asignación de dicha función a la Corte Constitucional Art. 14 A.L. 02/15 (Art. 241)	Sí/R	Constitucional
3	Elección de magistrados Corte S. de J. y C. de E.: Intervención del C. S. de la J. Art. 231	Conformación de lista de elegibles	Poder del C.S. de la J.	Elección de magistrados Corte S. de J. y C de E: Intervención Consejo de Gobierno Judicial -Art. 11 A.L. 02/15 (Art. 231)	Sí/R	Constitucional
4	Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura -Art. 254 a 257	Seudo-independencia y seudo-autonomía	Mala administración de la Rama Judicial	Consejo de Gobierno Judicial Art. 15 A.L. 02/15 (Art. 257)	No/S	Inconstitucional



Premisa de conclusión: Si en gracia de discusión se admite que los puntos 1, 2 y 3 señalados en el cuadro, pasan el test de compatibilidad relativo a la unidad de materia, habría que decir que igualmente pasan el examen de sustitución, pues ninguno de tales aspectos administrativos y burocráticos alteraría lo esencial de lo dicho en el tema por el constituyente del 91.

No puede decirse mismo respecto de lo descrito en el punto 4 del cuadro pues en ese punto, la reforma no materializa los principios de eficacia, eficiencia y autonomía, plasmados por el constituyente primario -quien es el único que tiene la facultad de modificarlos-. Una sola constatación sería suficiente para sustentar este aserto: La presencia de los presidentes de las altas Cortes en la Comisión Interinstitucional es, en general, de carácter consultivo respecto del órgano de gobierno de la Rama Judicial conforme a la Constitución del 91 –la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura-, lo que define un cierto modelo de administración y gobierno de la Rama. Y en el Acto Legislativo 2/15, dicho modelo es radicalmente sustituido, de modo que los presidentes de las altas Cortes, ahora son autoridades no consultivas sino decisorias respecto de las políticas judiciales. Un cambio de tal manera radical, de un aspecto axial de la Constitución del 91, no puede ser considerado una reforma sino una sustitución constitucional.



Gracias,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "D. R. B.", positioned above the printed name.

DANILO ROJAS BETANCOURTH

Presidente

Consejo de Estado