



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Germán Alberto Bula Escobar

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil diecisiete (2017)

Radicación interna: 2327

Número Único: 11001-03-06-000-2017-0013-00

Referencia: Acto Legislativo 2 de 2015. Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Integración. Norma de transición. Continuidad de las funciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, sujeta a plazo y condición.

El señor Ministro de Justicia y del Derecho consulta a esta Sala sobre los efectos que podrían tener, en la continuidad de los magistrados que integraban la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, las decisiones judiciales que suspendieron provisionalmente el proceso de elección de los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial creada en el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015.

I. ANTECEDENTES

La consulta se refiere en primer término, al texto original del artículo 254 de la Constitución Política de 1991, relativo al Consejo Superior de la Judicatura, sus Salas, Administrativa y Jurisdiccional Disciplinaria, el número de magistrados que las integraban, sus nominadores, y el período de ocho años para el cual eran elegidos.

Sobre la provisión de las vacantes, el artículo 77 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, ordenó que las vacantes temporales fueran provistas por la respectiva Sala y las absolutas por los nominadores.

En segundo término, la consulta anota que las modificaciones introducidas por los artículos 15, 16, 17 y 19 del Acto Legislativo 2 de 2015, a los artículos 254, 255, 256

y 257 originales de la Carta, generaron tres efectos en la organización de la Rama Judicial:

- La supresión del Consejo Superior de la Judicatura;
- Un nuevo sistema de gobierno y administración de la Rama Judicial a cargo de los denominados Consejo de Gobierno Judicial y Gerencia de la Rama;
- Un nuevo modelo de disciplina para jueces y empleados de la Rama, con la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

Respecto de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015 dispuso que se conformara con 7 magistrados elegidos por el Congreso en pleno de ternas que envíen el Consejo Superior de la Judicatura (4 ternas) y el Presidente de la República (3 ternas).

El párrafo transitorio del artículo 19 en cita previó que:

(i) la elección de los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial sería dentro del año siguiente a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 2 de 2015;

(ii) una vez posesionados sus integrantes, la Comisión asumiría el conocimiento de los asuntos a cargo de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria;

(iii) los Magistrados actuales de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria ejercerían sus funciones hasta el día de la posesión de los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

La Corte Constitucional en la sentencia C-285-16 declaró inexecutable varias disposiciones del Acto Legislativo 2 de 2015 porque encontró probada la sustitución parcial de la Constitución de 1991 y, entre otras determinaciones, tomó las siguientes:

(i) La redacción del artículo 254 de la Constitución:

“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.”

(ii) La sustitución, en todas las disposiciones del Acto Legislativo 2 de 2015, de la expresión “Consejo de Gobierno Judicial” por “Consejo Superior de la Judicatura”.

La Corte Constitucional, en la comentada sentencia C-285-16, se declaró inhibida respecto de la supresión de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria y su remplazo por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, por ineptitud sustancial de la demanda.

No obstante, la Corte Constitucional en el Auto 278 de 2015¹, al resolver sobre un conflicto de competencias entre jurisdicciones – función que le asignó el artículo 14 del Acto Legislativo 2 de 2015 - había precisado:

“De acuerdo con las medidas transitorias previstas en el Acto Legislativo 002 de 2015, cabe entender que, hasta tanto los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial no (sic) se posesionen, los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura deben continuar en el ejercicio de sus funciones. Ello significa que, actualmente la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura conserva sus competencias, es decir, se encuentra plenamente habilitada para ejercer, no solo la función jurisdiccional disciplinaria, sino también, para dirimir los conflictos de competencia que surjan entre las distintas jurisdicciones y para conocer de acciones de tutela.” (La negrilla es de la cita hecha en la consulta).

A continuación la consulta narra que por Decreto 1189 de 2016² se adoptó el trámite de la convocatoria pública para la integración de las ternas a cargo del Presidente de la República, y que dicho decreto fue objeto de medida de suspensión provisional adoptada por el Consejo de Estado en Auto del 24 de noviembre de 2016.³

También, que el Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo PSAA16-10548 de 2016⁴ para la integración de las ternas que le corresponden, que fue igualmente objeto de suspensión provisional mediante Auto del 23 de noviembre de 2016.⁵

Ambas medidas de suspensión se sustentaron en que las convocatorias públicas ordenadas en el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015 debieron ser regladas por la ley de conformidad con el artículo 126 de la Constitución, modificado por el artículo 2º del mismo acto legislativo.

¹ Corte Constitucional, Auto 278 de 2015 (9 de julio) Referencia: C.J. 001. Conflicto de colisión negativo de competencia entre jurisdicciones, propuesto por el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá al Juzgado con Función de Ejecución de Sentencias de las Salas de Justicia y Paz del Territorio Nacional de la misma ciudad.

² Decreto 1189 de 2016 (julio 19) "Por el cual se adiciona un título al Decreto 1081 de 2005, "por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República", en relación con el trámite de convocatoria para la integración de las ternas de candidatos a magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, a cargo del Presidente de la República"

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. El Auto del 24 de noviembre de 2016 resolvió adicionar el auto admisorio de la respectiva demanda.

⁴ Consejo Superior de la Judicatura, ACUERDO No. PSAA16-10548, julio 27 de 2016, "Por medio del cual se reglamenta la convocatoria pública para integrar las ternas de candidatos a Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial".

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. El Auto del 23 de noviembre de 2016 también resolvió adicionar el auto admisorio de la respectiva demanda.

El señor ministro consultante explica que su despacho reconoce la continuidad en sus respectivos cargos, de los magistrados que integraban la Sala Jurisdiccional Disciplinaria al entrar en vigencia el acto legislativo en cita, y la entiende como una opción razonable dentro del plazo de un año señalado para la transición prevista por el constituyente.

Sin embargo expresa que, ante las decisiones judiciales adoptadas, ese plazo no fue posible cumplirlo, y hoy el Estado cuenta con un grupo de funcionarios en ejercicio sin período definido, pese a que fueron elegidos para un período de ocho años.

Manifiesta que modificado el escenario fáctico dispuesto por el constituyente en el parágrafo transitorio del artículo 257 (sic), esto es, vencido el plazo para la elección de los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, surgen dos alternativas de interpretación:

- (i) Que el referido parágrafo transitorio del artículo 257 es un único cuerpo normativo en virtud del cual, vencido el plazo dispuesto para la elección de los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, los actuales magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria no pueden ni deben continuar ejerciendo sus funciones;
- (ii) Que al margen del plazo establecido en el citado parágrafo, los actuales magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria continuarán indefinidamente ejerciendo sus funciones.

En consecuencia, el Ministro formula a la Sala las siguientes **PREGUNTAS**:

1. *¿Hasta cuándo pueden ejercer sus funciones los actuales magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria?*
2. *Si ya culminó su período de 8 años, ¿pueden los actuales magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria continuar ejerciendo el cargo?*
3. *Vencido el plazo para la elección de los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, establecido en el parágrafo transitorio del artículo 257, ¿los actuales magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria pueden y deben continuar ejerciendo sus funciones? En caso de que se conceptúe en el sentido de que el período de los actuales magistrados culminó y por ende no pueden continuar ejerciendo sus funciones, ¿cuándo se debe declarar y proveer la vacante definitiva?*
4. *¿Quién es la autoridad competente para declarar y proveer las vacantes temporales y definitivas que se presenten por parte de los actuales magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria?*

5. ¿Debe el Presidente de la República proceder a conformar nuevas ternas para elegir nuevos magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, en caso de que se conceptúe en sentido de que el período de los actuales culminó y por tanto deben abandonar sus cargos?

II. CONSIDERACIONES

La reforma para el equilibrio de los poderes públicos adoptada en el Acto Legislativo 2 de 2015 modifica el órgano competente para vigilar la conducta disciplinable de los funcionarios y empleados judiciales y de los abogados, al crear la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, de la cual trata el artículo 19 del acto legislativo original. Esta sustituye a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria que, en la Constitución de 1991, formaba parte del Consejo Superior de la Judicatura.

De conformidad con el artículo 19 en mención, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial debe ser integrada con siete magistrados, elegidos por el Congreso de la República de ternas elaboradas por el Presidente de la República (3) y por el Consejo Superior de la Judicatura⁶ (4), previa convocatoria pública reglada.

En el párrafo transitorio del artículo 19 en comento se estableció que dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 2 de 2015⁷, debían ser elegidos los miembros de la Comisión.

Entretanto, los magistrados que para esa misma fecha integraban la Sala Jurisdiccional Disciplinaria continuarían en ejercicio de sus cargos hasta cuando se posesionaran los miembros de la Comisión Nacional y esta asumiera los procesos disciplinarios a cargo de la extinta Sala.

Después de vencido el plazo señalado en la norma transitoria, el gobierno nacional y el Consejo Superior de la Judicatura expidieron los reglamentos con base en los cuales adelantaron la convocatoria pública para conformar las respectivas ternas.

Más adelante dichos reglamentos fueron suspendidos por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera.

De manera que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial no ha sido integrada, y los magistrados que conformaban la Sala Jurisdiccional Disciplinaria continúan en ejercicio de sus cargos.

⁶ Definido por la sentencia C-285-16, que se reseñará más adelante.

⁷ A.L.2/15, artículo 26, inciso final: "El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación." El acto legislativo fue publicado en el Diario Oficial No. 49560 de julio 1 de 2015.

Se pregunta, entonces, sobre la viabilidad de la continuación de los mencionados magistrados, dado que en virtud de la suspensión provisional de los reglamentos de las convocatorias públicas, se tornó indefinida la permanencia en los cargos para los cuales habían sido elegidos.

La Sala analizará los siguientes temas: (i) El Consejo Superior de la Judicatura en la Constitución de 1991 y en el Acto Legislativo No. 2 de 2015, con especial referencia al artículo 19 y su parágrafo transitorio, relativos al órgano competente para disciplinar a los servidores de la Rama Judicial y a los abogados; (ii) el mecanismo de transición adoptado y la variación en los supuestos de hecho definidos por el constituyente derivado.

1. El Consejo Superior de la Judicatura

1.1. En la Constitución de 1991 y la Ley estatutaria 270 de 1996

La Constitución Política de 1991, Capítulo VII del Título VIII, sobre la Rama Judicial, estructuró el Consejo Superior de la Judicatura, así:

En el artículo 254 dispuso que dicho Consejo se conformaba con dos Salas: la Administrativa integrada por 6 magistrados, y la Jurisdiccional Disciplinaria, compuesta por 7 magistrados, elegidos para períodos de ocho años.

Los requisitos para ser miembro del Consejo Superior de la Judicatura se establecieron en el artículo 255.

El artículo 256 se refirió a las atribuciones del Consejo Superior y de los Consejos Seccionales, “según el caso y de acuerdo a la ley”, para administrar la carrera judicial; elaborar las listas para la designación de funcionarios judiciales excepto de la justicia penal militar; examinar la conducta de los funcionarios de la Rama Judicial y de los abogados, y sancionar sus faltas; controlar el rendimiento de las corporaciones y los despachos judiciales; elaborar el presupuesto de la Rama Judicial; dirimir los conflictos de competencia entre jurisdicciones y las demás que le señalara la ley.

El artículo 257 asignó al Consejo Superior las funciones de fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales; crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia sin exceder la ley de apropiaciones presupuestales; reglamentar la organización y las funciones internas asignadas a los distintos cargos, y los trámites judiciales y administrativos de los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador; proponer proyectos de ley sobre administración de justicia y códigos sustantivos y procedimentales.

Luego, la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, Título IV sobre *“la administración, gestión y control de la Rama Judicial”*, identificó como *“funciones básicas”* del Consejo Superior de la Judicatura la administración de la Rama Judicial y el ejercicio de la función disciplinaria, de conformidad con la Constitución y con la misma ley estatutaria (artículo 75). Además, previó:

Artículo 77, tercer inciso:

“Las vacancias temporales serán provistas por la respectiva Sala, las absolutas por los nominadores.”

Artículo 78:

“Posesión y permanencia. Los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura tomarán posesión de sus cargos ante el Presidente de la República y permanecerán en el ejercicio de aquellos por todo el tiempo para el cual fueron elegidos, mientras observen buena conducta y no hayan llegado a la edad de retiro forzoso.”

Artículo 130, incisos primero, segundo y tercero:

“Clasificación de los empleos. Son de período individual los cargos de Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, de Fiscal General de la Nación y de Director Ejecutivo de Administración Judicial.

Los funcionarios a que se refieren los incisos anteriores permanecerán en sus cargos durante todo el período salvo que antes de su vencimiento intervenga sanción disciplinaria de destitución por mala conducta o lleguen a la edad de retiro forzoso.

Es obligación de cada funcionario y del Presidente de la Corporación, informar con seis meses de anticipación a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de la fecha en que se producirá el vencimiento de su período, con el objeto de que se proceda a elaborar la lista de candidatos que deba reemplazarlo.

(...)”

1.2. En el Acto Legislativo 2 de 2015

El Acto Legislativo 2 de 2015⁸ modificó la estructura de la administración de la Rama Judicial y la competencia para disciplinar a sus funcionarios y empleados y a los abogados. Para tal efecto, modificó los textos de los artículos 254, 255 y 257 y, dado el contenido de las nuevas disposiciones, operó la derogatoria tácita del

⁸ Acto legislativo 2 de 2015 (julio 1o) *“Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones.”*

contenido original de los citados artículos y derogó expresamente el artículo 256. Veamos:

Con el artículo 15 modificó el artículo 254, y dispuso que el gobierno y la administración de la Rama Judicial estarían a cargo del Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, con las funciones que les atribuyera la ley. También enunció algunas funciones, señaló la integración del Consejo de Gobierno Judicial y los requisitos de sus miembros, y remitió a la ley estatutaria las reglas sobre intervenciones de determinados servidores de la Rama Ejecutiva, miembros de la academia y abogados litigantes en las reuniones del Consejo.

En consecuencia, operó la derogatoria tácita del Consejo Superior de la Judicatura, de las Salas que lo integraban y de las disposiciones relativas al número y al período de los magistrados.

Con el artículo 16 reemplazó el texto del artículo 255 por la definición y las reglas de integración y funcionamiento de la Gerencia de la Rama Judicial. Por consiguiente, derogó tácitamente los requisitos para ser miembro del Consejo Superior de la Judicatura.⁹

Con el artículo 17 derogó expresamente el artículo 256 de la Constitución, por lo cual quedaron suprimidas las funciones que ejercían el Consejo Superior y los consejos seccionales sobre asuntos del funcionamiento de la Rama Judicial, incluida la facultad disciplinaria sobre los funcionarios y los abogados.

El artículo 18, “transitorio”, ordenó al Gobierno que antes del 1º de octubre de 2015 presentara el proyecto de ley estatutaria para regular el funcionamiento de los nuevos órganos, estableció algunas reglas y relacionó las normas de la Ley 270 de 1996 que continuarían rigiendo hasta la entrada en vigencia de la nueva ley estatutaria.

El artículo 19, modificó el artículo 257 para establecer la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, definir su competencia y su conformación, e indicar los asuntos que serían de competencia de la ley, incluidas las comisiones seccionales de disciplina judicial. Por lo tanto, quedaron derogadas tácitamente –en lo que hace al órgano de disciplina judicial– las funciones de administración relativas a la prestación del servicio de justicia, fijadas en el artículo 257 original.

El texto completo del artículo 19, como fue aprobado, es el siguiente:

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

⁹ Como se explicará más adelante, la Sentencia C-285-16 declaró inexecutable el artículo 16 de Acto Legislativo 2 de 2015 y dispuso la reviviscencia del artículo 255 original.

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."

La fecha de vigencia del acto legislativo es el 1° de julio de 2015, porque el artículo 26¹⁰ del mismo acto legislativo ordenó que entrara a regir desde su promulgación, hecho que se dio con la publicación en el Diario Oficial No. 49.560 del miércoles 1° de julio del 2015.

Vale decir que el plazo para la elección de los magistrados del nuevo órgano debía transcurrir entre el 1° de julio de 2015 y el 1° de julio de 2016.

¹⁰ A.L. 2/15, artículo 26. "Concordancias, vigencias y derogatorias. (...) (inciso final): "El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación."

El plazo en cuestión transcurrió sin que se iniciara actuación alguna para la integración de la Comisión.

1.3. Las sentencias de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional ha decidido de fondo sobre demandas interpuestas contra la totalidad o parte del articulado del Acto Legislativo 2 de 2015. Uno de los efectos de tales sentencias fue el haber fijado la nueva redacción de algunas de las disposiciones constitucionales originales.

Con la advertencia de que aún cursa una demanda contra la totalidad del acto legislativo¹¹, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y el mecanismo de transición dispuesto para su entrada en operación fueron declarados exequibles en las sentencias C-373-16 y C-112-17. En la sentencia C-285-16 no hubo pronunciamiento de fondo sobre la Comisión por ineptitud de la demanda, pero se expusieron argumentos que apuntan a su vigencia y a la de las medidas transitorias contempladas en la reforma constitucional.

Es necesario entonces, un breve repaso sobre las consideraciones expuestas en las decisiones jurisprudenciales.

- Sentencia C-285-16¹².

La Corte Constitucional encontró configurado el cargo de sustitución de la Constitución respecto del artículo 15 del Acto Legislativo 2 de 2015, y lo declaró inexecutable. Pero como también encontró procedente inhibirse sobre la derogatoria tácita del numeral segundo del artículo 254 original correspondiente a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, estimó necesario redactar el nuevo texto del artículo 254 y tomar otras decisiones, las cuales explicó así en las consideraciones de la sentencia:

“... esta Corporación declarará inexecutable 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

¹¹ Expediente D0011532 – Registro de proyecto de fallo marzo 3 de 2017.

¹² Corte Constitucional, sentencia C-285-16 (junio 2), Referencia: Expediente DF-10990, Demanda 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”. Esta sentencia también declaró inexecutables el artículo 16 (Gerencia de la Rama Judicial), y parcialmente los artículos 17 (atribuciones del Consejo Superior de la Judicatura) y 18 (transitorio, sobre la ley estatutaria); así como las remisiones al Consejo de Gobierno Judicial y a la Gerencia de la Rama Judicial contenidas en los artículos 8, 11 y 19, ordenando 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”.

para crear los consejos seccionales de la judicatura. En consecuencia, operará la reviviscencia parcial del artículo 254 original de la Constitución, el cual, al sustraérsele 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 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."

Con relación al artículo 16 del acto legislativo que, al modificar el artículo 255 original para introducir en su texto la Gerencia de la Rama Judicial, eliminó los requisitos para ser magistrado del Consejo Superior de la Judicatura, la sentencia C-285 señaló:

"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..."

Más adelante manifestó que la modificación hecha por el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015, al artículo 257 original de la Carta, produjo dos efectos en la organización de la Rama Judicial:

“(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 transformación de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura en Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial.”

Como por razón del nuevo sistema de gobierno y administración de la Rama Judicial fueron eliminadas las funciones enlistadas en el artículo 257 original, la Corte Constitucional: (i) declaró inexecutable su eliminación con el efecto de la reviviscencia del texto original, y (ii) incorporó el artículo 19 del Acto Legislativo 2 como artículo 257 A, para lo cual argumentó:

“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 inexecuibilidad 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 inexecuibilidad, 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 (sic) 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 similares¹³, deberá entenderse incorporado como artículo 257-A.”

En la sentencia C-285-16 también se declararon inexecuibles las remisiones que los artículos 8, 11 y 19 del Acto Legislativo 2 de 2015 hacían al Consejo de Gobierno Judicial y a la Gerencia de la Rama Judicial. Pero como su supresión en la Constitución afectaría la elaboración de listas y procesos de convocatoria para la conformación de la Corte Suprema, el Consejo de Estado, la Comisión de Aforados y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, resolvió:

¹³ [Esta cita es de la sentencia] Como puede evidenciarse en el artículo 8° de la misma reforma en estudio que añadió el artículo 178-A.

“... 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”.”

Las decisiones de fondo tomadas en la sentencia C-285-16, significan que:

- El Consejo Superior de la Judicatura, integrado por las Salas Administrativa y Jurisdiccional Disciplinaria, quedó suprimido. También quedó suprimida su Sala Plena por la derogatoria tácita de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

- La administración y el gobierno de la rama judicial corresponden al órgano denominado Consejo Superior de la Judicatura, que se integra de la misma manera que la anterior Sala Administrativa y asume las funciones de esta y además las funciones de la extinguida Sala Plena del Consejo Superior original en cuanto a la administración de la prestación del servicio de justicia.

- Sin perjuicio de la decisión inhibitoria por ineptitud de la demanda respecto del artículo 19 del acto legislativo, se reconoce que la función disciplinar:

- (i) fue escindida de las funciones de gobierno y administración de la Rama Judicial; se amplió a los empleados de la Rama Judicial; y se radicó en un órgano autónomo, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, que puede funcionar de manera desconcentrada si así lo dispone la ley;

- (ii) se entiende radicada en los magistrados que integraban la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, como mecanismo transitorio, mientras se surten los procedimientos establecidos para la conformación de la Comisión Nacional.

En síntesis, la sentencia C-285-16 reconoce y da efecto a: (i) la derogatoria tácita de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, (ii) la escisión de la función disciplinar con la Comisión Nacional de Disciplina Judicial como órgano separado de la administración de la Rama Judicial; y (iii) la continuidad de la función, con la permanencia en sus cargos de los magistrados que al entrar en vigencia el acto legislativo integraban la Sala en mención.

- Sentencia C-373-16 (13 de julio)

Dos advertencias previas:

La primera: la sentencia es anterior a la medida provisional de suspensión de los actos administrativos que habían dado inicio al proceso de elección de los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

La segunda: para la fecha de formulación de la consulta solo se disponía del comunicado de la Corte Constitucional No. 29 del 13 de julio de 2016 –no del texto completo de la sentencia C-373-16-.

No obstante, la importancia de la Sentencia C-373-16 radica en los pronunciamientos de fondo contenidos en ella sobre la transición entre la Sala Jurisdiccional Disciplinaria y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial dentro del marco de los cargos de la demanda¹⁴, como se repasa a continuación.

(i) El cargo por “vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible”:

En criterio del demandante la prolongación del período de los magistrados que integraban la Sala Jurisdiccional Disciplinaria cuando entró a regir el acto legislativo 2 de 2015, “no fue objeto de debate y aprobación en ninguna de las instancias previas del trámite legislativo”, y por lo tanto no fue una fórmula de transición propia de una reforma constitucional sino “la instauración de un beneficio subjetivísimo” en favor de los magistrados, con desconocimiento de los principios de imparcialidad y generalidad de las reformas constitucionales y con afectación del derecho al acceso a la función pública consagrado en el artículo 126 de la Carta.

La Corte se refirió a los dos tipos de examen que ha definido para el estudio y decisión del cargo en mención, cuando se plantea frente a reformas constitucionales:

El primero, dirigido a “establecer si los artículos aprobados corresponden al tema debatido a lo largo del trámite en el Congreso”, lo cual le permite declarar la norma exequible cuando “tenga una conexión clara, específica, estrecha, necesaria o evidente con los asuntos que se hubieran debatido previamente. Se trata de una exigencia que recorre los ocho debates y por eso la violación puede producirse tanto en primera vuelta como en segunda. Podría denominarse “juicio de novedad de la modificación”.

El segundo, “... tiene como propósito establecer si la esencia de lo acordado por las cámaras en primera vuelta en relación con la institución política reformada, fue alterada con lo aprobado en segunda...”.

Comparados los textos aprobados en cada uno de los debates la Corte Constitucional concluyó:

“...siempre fueron contempladas reglas que tenían por objeto fijar la forma en que habría de producirse la transición como consecuencia de la eliminación de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial... aunque solo fue a partir del quinto debate que se incluyeron en las disposiciones transitorias reglas específicas relativas a la situación de los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura de cara a la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial,

¹⁴ En el punto Noveno de la parte resolutive de la sentencia se declara exequible el artículo 19 “por los cargos analizados”.

no se trata de un asunto que pueda considerarse novedoso y, mucho menos que modifique de manera esencial el texto aprobado al finalizar la primera vuelta. Por el contrario, la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial planteaba, desde el principio, la necesidad de definir el momento en que ella sería integrada y, al mismo tiempo, qué ocurriría con los Magistrados que ocupaban los cargos del organismo que tenía a su cargo algunas de las funciones ahora atribuidas a dicha Comisión. Aunque las iniciativas inicialmente aprobadas no establecían reglas que se ocuparan de todas las aristas que suponía la transición, es claro que ellas demarcaban con claridad el sentido de la transición. Echar de menos esa conexidad, aduciendo que las normas de transición aprobadas durante la primera vuelta no hicieron referencia específica a los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, sería desconocer el carácter instrumental de tal tipo de medidas y su propósito de evitar controversias interpretativas que tendrían la capacidad de paralizar las decisiones principales del acto reformativo. En este caso, se trata de un texto instrumental y que es el resultado de la identificación de los diferentes riesgos asociados a la eliminación de un organismo constitucional...”

“La novedad que el demandante encuentra en la regulación adoptada y a partir de la cual pretende fundamentar el cargo por la infracción del principio de consecutividad, se fundamenta en el establecimiento de un beneficio personal a favor de los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura...La Corte encuentra que además de tratarse de una norma instrumental, constitucionalmente posible para hacer posible la transición, de ella no se desprende ni así lo demuestra el demandante, que el legislador hubiera tenido el propósito de otorgar un beneficio personal que asegurara la permanencia de los Magistrados por un tiempo indefinido. Por el contrario, de la lectura de la disposición constitucional se desprende (i) que la elección de los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial debía surtirse durante el año siguiente a la entrada en vigencia de acto legislativo y (ii) que los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura ejercerían sus funciones hasta el momento que los integrantes de la comisión tomaran posesión de su cargo lo que, siguiendo las reglas previstas en el artículo 133 de la Ley 270 de 1996 habría de ocurrir en el término de quince (15) días. Resulta claro, en consecuencia, que el Congreso no estableció un término que implicara la continuidad indefinida de los “actuales magistrados” del Consejo Superior de la Judicatura y, por el contrario, diseñó una fórmula que permite un tránsito ágil del anterior régimen al nuevo. Esa referencia a los “actuales magistrados” obedece, precisamente, a la naturaleza del problema que debía regularse y a la necesidad de asegurar, insiste la Corte, la puesta en marcha de la voluntad constituyente plasmada en el Acto Legislativo 02 de 2015.”

La Corte cita como precedente la sentencia C-753-04 en la cual declaró exequible el párrafo transitorio del artículo 15 del Acto Legislativo 1 de 2003, en cuanto dispuso que el período de quien se desempeñaba como Registrador Nacional del Estado Civil cuando entró en vigencia dicho acto legislativo, iría hasta el año 2006, con el fin de que el nuevo Registrador pudiera ser seleccionado por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo

de Estado, previo concurso público reglado por la ley, tal como lo dispuso el mismo acto legislativo¹⁵

Observa la Sala que a propósito del análisis del cargo por presunta vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible, la Corte Constitucional reiteró su jurisprudencia sobre la constitucionalidad de disposiciones transitorias como las adoptadas por los Actos Legislativos 1 de 2003 y 2 de 2015, que amplían la permanencia del titular en el cargo, porque son normas instrumentales necesarias para facilitar los cambios institucionales introducidos en la respectiva reforma.

Encuentra la Sala que en la sentencia C-753-04, la Corte Constitucional afirmó que la decisión de extender la permanencia del entonces titular en el cargo de Registrador Nacional del Estado Civil no era una prórroga del período, sino una norma instrumental requerida por la reforma adoptada para la provisión del empleo en cuestión.

(ii) El cargo por vulneración del principio de unidad de materia:

El demandante afirmó que el control disciplinario de los servidores de la Rama Judicial no guardaba relación con la propuesta de restablecer el equilibrio de poderes que era el tema principal de la reforma constitucional.

Para la Corte Constitucional, los artículos 15, 17, 18, 19 y 26 del Acto Legislativo 2 de 2015 tuvieron *"el propósito de reformar la Carta y, en consecuencia, siguiendo*

¹⁵ Acto Legislativo 1 de 2003 (Julio 3), "Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones". El artículo 15 modificó el artículo 266 de la Constitución para establecer el proceso de selección y designación del Registrador Nacional del Estado Civil. El párrafo transitorio dispuso: *"El período de los actuales miembros del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil irá hasta el año 2006. La siguiente elección de unos y otro se hará de conformidad con lo dispuesto en el presente Acto Legislativo."* La frase subrayada fue demandada porque en criterio del actor no cumplió con los debates reglamentarios. Revisadas las Gacetas del Congreso, la Corte concluyó que *"... por lo que hace a la reforma del artículo 266 de la Constitución Política y, más concretamente en lo referente al período del Registrador Nacional del Estado Civil, se dio cumplimiento a los principios de consecutividad e identidad que para la formación de los actos legislativos se exige por la Constitución (artículo 375), así como por la ley 5 de 1992 – Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes – (artículos 224 a 227)."* Y agregó: *"que dada la vigencia inmediata del Acto Legislativo N° 1 de 2003, como norma general, la decisión contenida en el párrafo transitorio del artículo 266 de la Constitución con el nuevo texto del mismo conforme al artículo 15 de esa reforma a la Constitución, fue una decisión del Constituyente Derivado, adoptada por el como una norma de carácter instrumental necesaria... con una finalidad específica, para clarificar una situación jurídica concreta y de enorme trascendencia en el tránsito legislativo entre la norma constitucional anterior y la nueva. Esto claramente significa que no hubo ninguna elusión del debate, ni tampoco rompimiento de los principios de consecutividad e identidad, ni una prórroga del período del Registrador Nacional del Estado Civil. Por el contrario, lo que se encuentra es que se trata de una previsión del Congreso de la República como Constituyente Derivado para impedir un salto al vacío entre la normatividad anterior y la puesta en vigencia de la que la sustituye..."* (negritas fuera del texto)

la jurisprudencia de este Tribunal, resultan compatibles con el artículo 158", y precisó:

"En efecto, las variaciones relativas al Gobierno y a la Administración de la Rama Judicial -la mayoría de ellas declaradas inexecutable en la sentencia C-285 de 2016- y al juzgamiento disciplinario de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial fueron incluidas, desde el principio, entre los objetivos que motivaron la presentación del proyecto de acto legislativo por parte del Gobierno.

Con fundamento en esa idea directriz la exposición de motivos señaló que desde el punto de vista temático la reforma contenía propuestas encaminadas, entre otras cosas, a hacer más eficiente la administración de justicia. (...)"

Al argumento expuesto agregó dos: (a) la reforma sí se ocupó de las relaciones de los órganos de la Rama Judicial con otros órganos del poder público; por ejemplo, eliminó la competencia preferente de la Procuraduría General de la República sobre los empleados judiciales, y estableció la intervención del Congreso de la República, el Consejo de Gobierno Judicial (conformado según la Sentencia C-285-16) y el Presidente de la República, en la integración de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial; y (b) las modificaciones a la forma de administración de la Rama Judicial y al modelo de control disciplinario de sus servidores "... incide (a) en la posición que en el Estado tiene dicha rama del poder público así como (b) en la forma y cauces para su relacionamiento con otros órganos y su capacidad de actuación...".

(iii) Cargo de sustitución de la Constitución:

El demandante consideró que el párrafo transitorio del artículo 19 afectaba el derecho al debido proceso y los principios orientadores del ejercicio de la función pública y que la reforma al control disciplinario de los empleados judiciales tenía como consecuencia que los procesos en curso no podían continuar ni tampoco podían iniciarse nuevos procesos hasta tanto se implementara el nuevo sistema.

La Corte Constitucional se declaró inhibida porque no encontró demostradas las afirmaciones del demandante; pero señaló:

"... la interpretación sistemática de la Constitución y de decisiones precedentes, indican que las competencias en materia disciplinaria respecto de los empleados judiciales continúan a cargo de las autoridades que las han ejercido hasta el momento y que dicha competencia se mantendrá hasta cuando la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial se encuentren debidamente conformadas. Estas últimas, con fundamento en los principios de legalidad, juez natural e igualdad solo ejercerán las nuevas competencias respecto de los hechos ocurridos con posterioridad a dicha entrada en funcionamiento. (...)

... para la Corte las actuaciones de los empleados judiciales ocurridas con anterioridad a la puesta en funcionamiento de la Comisión Nacional de Disciplina

Judicial y de las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial deberán ser examinadas por las autoridades que **al momento de su ocurrencia** sean las competentes. ...las garantías de legalidad y de juez natural adscritas al derecho al debido proceso (art. 29) y al derecho a la igualdad (art. 13) exigen que tal sea la interpretación del párrafo transitorio del artículo 19. En efecto, dado que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial así como las Comisiones Seccionales son órganos de naturaleza judicial y quienes han tenido a cargo el control disciplinario de los empleados judiciales, hasta ahora, son órganos que actúan cumpliendo funciones administrativas –superiores jerárquicos y Procuraduría General de la Nación–, para la Corte debe preferirse aquella interpretación de la Carta que ofrezca suficiente certeza respecto del curso que deberán seguir todas las actuaciones disciplinarias, de una parte, y de las autoridades que se encontrarán a cargo de iniciarlas y terminirlas, de otra. Además, una conclusión contraria privaría a los empleados judiciales de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. A juicio de este Tribunal resulta pertinente la **aplicación de la regla de inmodificabilidad de la competencia que, para este caso, supone que los nuevos órganos solo serán competentes para ejercer la función disciplinaria respecto de los actos ocurridos con posterioridad a su entrada en funcionamiento.** (Las negrillas son del original).

En este punto, la Corte Constitucional trajo a colación sus Autos 078 de 2015, 309 de 2015 y 084 de 2016, en los cuales analizó la atribución que le confirió el artículo 14 del Acto Legislativo 2 de 2015 para resolver los conflictos de competencia entre las distintas jurisdicciones y concluyó:

*“De acuerdo con las medidas transitorias previstas en el Acto Legislativo 002 de 2015, cabe entender que, hasta tanto los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial no se posesionen, **los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura deben continuar en el ejercicio de sus funciones. Ello significa que, actualmente, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura conserva sus competencias,** es decir, se encuentra plenamente habilitada para ejercer, no sólo la función jurisdiccional disciplinaria, sino también, para dirimir los conflictos de competencia que surjan entre las distintas jurisdicciones y para conocer de acciones de tutela.”*¹⁶ (Las negrillas son del original)

La posición de la Corte Constitucional expuesta en los autos mencionados, es recogida en la Sentencia C.373-16 que se analiza, para concluir que en relación con los asuntos disciplinarios:

“... el régimen preexistente al Acto Legislativo 02 de 2015 en lo relativo a las funciones a cargo de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura continuará hasta tanto puedan entrar en funcionamiento los nuevos cuerpos disciplinarios, en particular la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.” (Las negrillas son del original).

[¹⁶ Auto 078 de 2015.] Esta cita es de la Sentencia C-373-16, pero corresponde al Auto 278 de 2015.

Al armonizar la *ratio decidendi* y las decisiones tomadas en las sentencias C-285-16 y 373-16, se puede concluir:

(i) El artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015 creó, dentro de la estructura de la Rama Judicial, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, encargada de la función disciplinaria sobre los empleados y funcionarios judiciales y sobre los abogados.

Dicho artículo fue incorporado al estatuto constitucional como artículo 257 A.

(ii) El artículo 15 del Acto Legislativo 2 de 2015 derogó tácitamente la Sala Jurisdiccional Disciplinaria; por razón de la derogatoria, la inexequibilidad de dicho artículo 15 solo revivió parcialmente el texto del artículo 254 original, lo que hizo necesario ajustar la estructura de la administración de la Rama Judicial, acorde con el propósito del constituyente, así: el Consejo Superior de la Judicatura ya no se integra por dos Salas sino por 6 magistrados y cumple las funciones de la Sala Administrativa y las de la Sala Plena del Consejo Superior original relativas a asuntos de administración de la Rama Judicial.

(iii) La operatividad de las transformaciones institucionales requería de medidas transitorias, que fueron adoptadas en el párrafo transitorio del artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015. Dichas medidas son constitucionales.

(iv) En virtud de la transición, las funciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria continúan a cargo de los magistrados que la integraban el 1º de julio de 2015, *"hasta el día que se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial"*, lo cual debía ocurrir dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigencia del acto legislativo, es decir, entre el 1º de julio de 2015 y el 1º de julio de 2016. Lo dicho, sin perjuicio de que en la misma sentencia se mencione a la Sala como titular de las funciones.

A estas conclusiones deben hacerse los siguientes comentarios adicionales:

- La sentencia C- 373-16, fue aprobada el 13 de julio de 2016, y anunciada en el Comunicado No. 29 de la misma fecha. Esto es, después de vencido el plazo de un año – 1º de julio de 2016 - previsto para la transición que dicha sentencia declaró exequible por los cargos analizados.

- La "convocatoria pública reglada" que el artículo 257 A de la Constitución Política consagró como mecanismo previo a la elección por el Congreso de la República de los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, fue reglamentada por el Decreto 1189 del 19 de julio de 2016 y por el Acuerdo PSAA16-10548 del 27 de julio de 2016, es decir, con posterioridad a la sentencia de exequibilidad y, por consiguiente, también ya vencido el plazo en cuestión.

- Sentencia C-112-17¹⁷

En la Sentencia C-112-17 se analizó otra demanda presentada contra el artículo 19 (parcial). La Corte Constitucional verificó la existencia de cosa juzgada respecto del artículo 19 del Acto Legislativo 1 de 2015, por el cargo de violación del principio de unidad de materia, y decidió estarse a lo resuelto en la sentencia C-373-16, en ese punto, y además se inhibió respecto del cargo de sustitución de la Constitución por ineptitud sustantiva de la demanda.

2. La norma de transición. Parágrafo transitorio del artículo 257 A de la Constitución

2.1. Aspectos generales

Por regla general, las normas constitucionales y legales que modifican instituciones o regímenes de derechos, contienen mandatos temporales orientados a facilitar su desarrollo y aplicación.

Como se señaló atrás al analizar la sentencia C-363-16, la Corte Constitucional reiteró su jurisprudencia sobre la constitucionalidad de las disposiciones transitorias y su carácter instrumental.

Dados los motivos de la consulta planteada a la Sala, es pertinente referirse a otros pronunciamientos relativos a las normas transitorias, por vía de ejemplo:

La sentencia C-618-02¹⁸, resolvió la demanda de inconstitucionalidad de la Ley 715 de 2001 que, en criterio del demandante, había sido presentada por fuera del plazo ordenado en el parágrafo transitorio del artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2001. La Corte hizo el siguiente análisis en esa ocasión:

"4.1. El parágrafo transitorio del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de julio 30 de 2001 señala que

¹⁷ Sentencia C-112-17 (22 de febrero) Referencia: Expediente D-11533. Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 14, 17, 19 (parcial) y 26 (parcial) del Acto Legislativo 02 de 2015 *"Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones."*

¹⁸ Sentencia C-618-02 (agosto 8) - Referencia: expediente D-3985 / Demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 715 de 2001 *"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros"*, en su totalidad, y, en particular, contra los artículos 5.7; 5.18; 6.2.3; 6.2.6; 6.2.10; 6.2.11; 6.2.15; 7.3; 7.4; 7.15; 8.2; 10.7; 10.8; 10.10; 10.11; 15.1; 17; 21; 22; 24; 34; parágrafos 1 y 2 del artículo 40; 40.3; 111.2 y 113, parcial, de la misma Ley.

"El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo."

El sentido básico de la norma, como su tenor literal lo indica, consiste en imponer un deber "de hacer" al Gobierno, v.gr. el deber de presentar un proyecto de ley ante el Congreso de la República mediante el cual se establezcan las reglas para (i) la organización y (ii) el funcionamiento del Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales. La parte final de la norma se ocupa de establecer un plazo para el cumplimiento de dicho deber: "a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo".

No se trata pues de una norma de competencia, como lo presupone el argumento de la demanda. No es una disposición que "autorice", "faculte" o "confiera potestad al Gobierno", durante un espacio de tiempo limitado (un mes, en este caso) para presentar un proyecto de ley.¹⁹ Por tanto, si transcurre el mes indicado por la norma y el Gobierno no ha presentado el proyecto, se está ante el incumplimiento de un deber, no ante la pérdida de una competencia. Es decir, el parágrafo transitorio del Acto Legislativo 01 de 2001 fija el término del plazo que se ha conferido al Ejecutivo para presentar el proyecto de ley, de tal manera que si no lo cumple se pueda establecer, jurídica y políticamente, que ha incurrido en una omisión. Entender que el párrafo en cuestión fija una competencia que el Gobierno pierde al no ejercerla, implicaría una extraña consecuencia jurídica: el Gobierno Nacional al incumplir con su deber de presentar el proyecto de ley encomendado por el Constituyente en el Acto Legislativo 01 de 2001 queda exonerado, liberado de su obligación, lo cual es contrario al texto y al espíritu de la norma citada.

4.2. El parágrafo transitorio del artículo segundo del Acto Legislativo de 2001 tampoco puede ser entendido como una limitación a la cláusula general de competencia para crear leyes, radicada por la Constitución Política en cabeza del Congreso. En modo alguno puede entenderse que la disposición transcrita prohíba al Congreso de la República tramitar un proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, en cumplimiento de un deber constitucional, que el propio constituyente consideró necesario para desarrollar las reformas constitucionales que introducía. (...).

4.4. Concluye entonces la Corte que... La consecuencia del incumplimiento del plazo para presentar el proyecto de ley no es la inconstitucionalidad de la ley puesto que el artículo 150 de la Constitución confía al Congreso el poder de hacer las leyes, sin que los tipos de leyes mencionados en la Constitución represente una enumeración taxativa de las materias sobre las cuales puede el Congreso legislar. Igualmente, la competencia del Ejecutivo para presentar proyectos de ley (artículo 155, C.P.) no se agota una vez cumplido el plazo fijado por el parágrafo. Una interpretación armónica del parágrafo del Acto legislativo citado con las normas

[Esta cita es de la sentencia C-618-01] ¹⁹ Cosa diferente sería si la norma dijera: "Facúltase al Gobierno, durante un mes, para presentar un proyecto de ley mediante el cual (...)."

sobre iniciativa legislativa y competencias del Congreso conduce claramente a esta conclusión."

Sentencia No. C-544/92.²⁰

La Corte señaló la jerarquía constitucional de las normas transitorias y su función:

*"El hecho de que el artículo transitorio 59 de la Carta sea precisamente de vigencia temporal, no justifica que tal norma pueda ser confrontada con una disposición constitucional definitiva y, en caso de incompatibilidad, sea declarado "inexequible". (...) En realidad **la razón de ser de un artículo transitorio es permitir el tránsito de legislación y facilitar la implementación de las nuevas disposiciones constitucionales.** De hecho es frecuente que un artículo transitorio, por definición, prolongue temporalmente la vigencia de una norma del antiguo régimen (por ejemplo el art. transitorio 8º) o posponga el inicio de la vigencia de una norma novedosa (por ej. el art. transitorio 17), sin que a nadie se le ocurra pensar que, por tales fenómenos propias de una transición, dichas normas son inconstitucionales por violar las normas definitivas que establecían diferentes tiempos de vigencia. **Luego no existe una diferencia entre las normas constitucionales permanentes y las transitorias que implique una subordinación de éstas frente a aquéllas.**"²¹*

Sentencia C-066-99²² -

La Corte declaró inexequible el párrafo del artículo 11 de la Ley 336 de 1996, según el cual, el Gobierno Nacional tenía 6 meses a partir de la vigencia de la ley para reglamentar la habilitación de cada modo de transporte, porque:

"Con respecto al párrafo de la norma acabada de mencionar, encuentra la Corte que es inexequible, en razón de la limitación de carácter temporal que en él se incluye al Gobierno Nacional para el ejercicio de la potestad reglamentaria, pues, se reitera ella corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa conforme a lo dispuesto por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Nacional, quien la conserva durante todo el tiempo de vigencia de la ley sobre la cual pueda recaer el reglamento para su cumplida ejecución, lo que significa que el legislador no puede someterla a ningún plazo, como lo hizo en el párrafo que aquí se analiza."

²⁰ Constitución Política, Artículo 3 transitorio. "Mientras se instala, el 1 de diciembre de 1991 el nuevo congreso, el actual y sus comisiones entrarán en receso y no podrán ejercer ninguna de sus atribuciones ni por iniciativa propia ni por convocatoria del Presidente de la República."

²¹ Corte Constitucional, sentencia C-544 de 1992 (octubre 1º), Referencia: Expedientes No. D-017, D-051 y D-110. Norma acusada: artículos 380 y 59 transitorio de la Constitución y artículo 2º del Acto Constituyente No. 2 de 1991.

²² Referencia: Expediente D-2117 (febrero 10) Normas acusadas: Artículos 3º, numerales 5º y 6º (parciales); 6º párrafos 1º, 2º y 3º (parcial) de la ley 105 de 1993, y contra los artículos 11, 12, 59, 60, 86 (parciales) y, 89 (parcial) de la ley 336 de 1996, "Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte".

Los precedentes sobre el tema permiten las siguientes conclusiones, cuando se trata de plazos para el ejercicio de competencias propias:

- (i) Los plazos, asignan deberes y no competencias y por lo tanto, su vencimiento comporta el incumplimiento del deber pero no la pérdida de competencia;
- (ii) Los plazos no pueden configurarse como limitantes de las competencias de la autoridad.
- (iii) Las normas de transición y las normas permanentes tienen la misma jerarquía.

2.2. El párrafo transitorio del artículo 257 A de la Constitución

En su parte resolutive, la sentencia C-363-16 declaró exequible el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015, por los cargos analizados, que como se reseñó atrás estaban dirigidos contra el Párrafo Transitorio de dicho artículo.

Por consiguiente, se trata de una norma vigente en el ordenamiento constitucional. A lo cual se agrega que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, como el plazo en ella establecido no corresponde a la asignación de una competencia su vencimiento no tiene el efecto de inhibir los demás asuntos en ella tratados.

Para su análisis se transcribe de nuevo:

"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."

El párrafo transitorio contempla varias medidas orientadas a preservar la continuidad de las funciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria y de las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales. Veamos.

- a) Respecto de las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales:

El inciso cuarto del actual artículo 257 A de la Constitución establece:

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

A su vez, de acuerdo con el artículo 18 del texto original del Acto Legislativo 2 de 2015, las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales se transformarían en las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial con la expedición de la ley estatutaria que debía presentar el Gobierno Nacional antes del 1º de octubre de 2015.

El proyecto de ley no fue aprobado, y el artículo 18 en cita fue declarado inexecutable en la sentencia C-285-16, con excepción de los literales f) y g) y el numeral 6:

“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.

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

Huelga señalar que tanto la iniciativa como el trámite de las leyes estatutarias son parte de las competencias del Gobierno Nacional y del Congreso de la República, de manera que el vencimiento del plazo señalado en el artículo 18 de la reforma constitucional -como la inexecutable parcial del mismo artículo-, en nada inciden para que opere la transformación de las dependencias seccionales del órgano disciplinario de la Rama Judicial, cuando sea expedida la ley estatutaria sobre la materia.

Mientras tanto, el ejercicio de las funciones quedó a cargo de los magistrados y empleados de las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura, pues así reza el último párrafo del párrafo transitorio:

“(…) 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.”
(Subraya la Sala).

Como se trata de funcionarios y empleados de carrera, la garantía de sus derechos conlleva la permanencia en los cargos, salvo las causales legales de retiro -diferencia sustancial con el nivel nacional-.

b) Con relación a los magistrados de la derogada Sala Jurisdiccional Disciplinaria

La norma de transición para el nivel nacional del órgano disciplinario, aunque no es explícita al respecto sin duda partió del reconocimiento del período fijo de los magistrados integrantes de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, en virtud del cual, cada uno se retiraría al vencimiento de su respectivo período.

Como la reforma modificó los órganos de administración y de gobierno de la Rama Judicial y ordenó la expedición de una ley estatutaria que desarrollara las nuevas estructuras y funciones, en principio la Sala Jurisdiccional Disciplinaria dejaba de ser operante porque en un tiempo relativamente corto y mediante trámites ajenos a los demás asuntos de la reforma, entraría en ejercicio de sus funciones el nuevo órgano de disciplina judicial en el nivel nacional.

En ese escenario, garantizar la continuidad en el ejercicio de las funciones de la Sala por razón de su derogatoria tácita, supuso la adopción de varias medidas:

(i) Fijó en un año, contado desde la entrada en vigencia de la reforma constitucional, el plazo para que fueran elegidos los magistrados integrantes de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial;

(ii) Con la posesión de sus integrantes, la Comisión asumiría los procesos disciplinarios a cargo de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria;

(iii) Mientras tanto, los magistrados que al entrar en vigencia el Acto Legislativo 2 de 2015 integraban dicha Sala, continuarían ejerciendo sus funciones;

(iv) Los mismos magistrados permanecerían en ejercicio de sus funciones *“hasta el día que se posesionen los miembros de la Comisión...”*.

Como norma de transición, esto es, como instrumento necesario para la puesta en marcha del nuevo modelo de disciplina judicial, la mayor permanencia en el ejercicio de funciones no puede entenderse como una ampliación o prórroga del período de 8 años, y tampoco torna el período fijo en un período indefinido.

La norma de transición asumió que el proceso de conformación de la Comisión para que pudiera iniciar sus actividades concluiría en un plazo algo mayor de un año, pues, como lo indica la consulta, elegidos dentro del lapso que concluía el 1º de julio de 2016, los magistrados dispondrían de los términos legales para la posesión.

No obstante el plazo establecido, en el escenario de cambios tanto institucionales como de procesos para la conformación e inicio de actividades de las nuevas estructuras, no podía dejar de considerarse la posibilidad del vencimiento de los períodos personales de los magistrados que para entonces integraban la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, y el consiguiente efecto en la continuidad de la función disciplinar.

Es claro en los antecedentes del acto de reforma que la modificación del período de 8 años no fue un tema considerado. Las discusiones se centraron en concretar un mecanismo que eliminara o redujera el riesgo de interrupción de la mencionada función. Y finalmente se configuró como mecanismo de transición, que los entonces magistrados continuarían ejerciendo sus funciones hasta la posesión de los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. La misma norma transitoria indicó que dicha posesión determinaba la asunción por la Comisión de los procesos disciplinarios a cargo de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

Como puede observarse, para la transición el constituyente derivado consagró - además de un plazo- una condición: la posesión de los integrantes del nuevo órgano de disciplina judicial; de manera que vencido el plazo, como en efecto ocurrió, la permanencia de los magistrados tampoco deviene en indefinida ni puede entenderse como un nuevo período fijo, pues la causa de su desvinculación está prevista y sigue siendo la misma, a saber la posesión de los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, solo que ya no es medible en términos de plazos concretos sino con referencia a un conjunto de acciones externas requeridas para el logro de la conformación del nuevo órgano disciplinario de la Rama Judicial.

c) Sobre el plazo

El plazo del año para el proceso de elección de los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial transcurrió entre el 1º de julio de 2015 y el 1º de julio de 2016, sin que el mandato constitucional se cumpliera y sin que dentro del mismo se hubiera adelantado actuación alguna para llevar a efecto la "convocatoria pública reglada" con base en la cual se integraran las ternas por enviar al Congreso de la República, conforme lo señala el inciso segundo del artículo 257 A constitucional.

Tomando como referencia los criterios expuestos en los precedentes de la jurisprudencia constitucional, el plazo aquí analizado se configura como la medida incluida en la normas de transición con el propósito de impulsar y lograr en el tiempo más próximo la adecuación del ordenamiento jurídico a las reformas institucionales, y no conlleva asignación de competencias como quiera que estas están incluidas en el contenido del artículo 257 A con vocación de permanencia.

En ese orden de ideas, el vencimiento del plazo señalado no incide en la existencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, tampoco modifica o suprime las reglas consagradas en el artículo 257 A constitucional sobre su integración, proceso de elección, período, requisitos, prohibición de reelección, funciones.

Esta afirmación se sustenta en que la reforma constitucional y las decisiones jurisprudenciales existentes a la fecha, dan cuenta de que la disciplina de los

funcionarios y empleados judiciales es asunto de competencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y que esta es un órgano de la Rama Judicial en los términos del artículo 257 A de la Constitución Política vigente.

Así, la consecuencia jurídica de su existencia y vigencia es que debe ser integrada, de manera que asuma el conocimiento de las funciones para las cuales fue creada.

Por consiguiente, el vencimiento del plazo no es el elemento determinante en el análisis de la permanencia en sus cargos de los magistrados que integraban la sala jurisdiccional disciplinaria cuando entró a regir el acto legislativo y el mecanismo de transición del artículo 257 A.

d) Acerca de la convocatoria pública reglada para integrar la Comisión Nacional de Disciplina Judicial

La integración de la Comisión, en los términos del artículo 257 A constitucional, exige el procedimiento de la convocatoria pública reglada para la conformación de las ternas por el Presidente de la República y por el Consejo Superior de la Judicatura²³.

El artículo 257 A en cita, no indica la autoridad competente para expedir las reglas de la convocatoria pública.

En consecuencia, están dadas dos interpretaciones: el Consejo Superior de la Judicatura y el Gobierno Nacional asumieron que, en orden a ejercer la atribución que les confería el Acto Legislativo 2 de 2015 para elaborar las ternas y enviarlas al Congreso de la República, debían expedir las reglas de la convocatoria pública y así lo hicieron.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en los autos del 23 y el 24 de noviembre de 2016, accedió a la solicitud de suspensión provisional dentro de la demanda de nulidad instaurada contra los actos administrativos expedidos por las mencionadas autoridades, con fundamento en el nuevo texto del artículo 126 de la Constitución, modificado también por el Acto Legislativo 2 de 2015, artículo 2º, inciso sexto:

“Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.”

²³ Consejo Superior de la Judicatura es el definido e integrado en el artículo 254 de la Constitución Política, de acuerdo con la sentencia C-285-16.

Ambas interpretaciones implican la asignación de competencias por la norma permanente, y no a través del mecanismo de transición; por consiguiente, desde este punto de vista, el vencimiento del plazo no afecta dichas competencias.

4. Consideraciones especiales sobre la derogatoria de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, la vigencia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y la transición

La derogatoria tácita de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria y la consecuente necesidad de establecer las condiciones de tiempo y modo para que otras autoridades asumieran sus funciones, requerían de un mecanismo de transición. En la práctica, más que la permanencia de los magistrados, la transición es la continuidad de la Sala en cuestión. Veamos por qué.

4.1. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria

En la Constitución de 1991, los artículos 256 y 257 asignaban al Consejo Superior de la Judicatura las atribuciones y funciones que debía cumplir con sujeción a la ley; en particular, el numeral 3 del artículo 256 disponía:

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

(...)

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.”

La Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, relacionó en el artículo 79²⁴ las funciones que debían ser cumplidas por el “Consejo en Pleno”, esto es, “*las dos Salas [reunidas] en un solo cuerpo*”.

²⁴ Ley 270 de 1996: “Artículo 79. Del Consejo en pleno. Las dos Salas del Consejo Superior de la Judicatura, se reunirán en un solo cuerpo para el cumplimiento de las siguientes funciones: 1. Adoptar el informe anual que será presentado al Congreso de la República sobre el estado de la Administración de Justicia. / 2. Adoptar, previo concepto de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, el Plan de Desarrollo de la Rama Judicial y presentarlo al Gobierno Nacional para su incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo; / 3. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de Justicia; / 4. Adoptar y proponer proyectos de ley relativos a la administración de Justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales; / 5. Elegir al Presidente del Consejo, quien tendrá la representación institucional de la Corporación frente a las demás ramas y autoridades del Poder Público, así como frente a los particulares. Así mismo elegir al Vicepresidente de la Corporación; / 6. Promover y contribuir a la buena imagen de la Rama Judicial, en todos sus órdenes, frente a la comunidad; y, / 7. Dictar el reglamento interno del Consejo.”

En el artículo 111²⁵ fijó el alcance del ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria y en el artículo 112 asignó las funciones a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria:

"Artículo 112. Funciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Corresponde a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura:

- 1. Resolver los impedimentos y recusaciones que se presenten con ocasión de las actuaciones de los miembros de la Corporación.*
- 2. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, y entre éstas y las autoridades administrativas a las cuales la ley les haya atribuido funciones jurisdiccionales, salvo los que se prevén en el artículo 114, numeral tercero, de esta Ley y entre los Consejos Seccionales o entre dos salas de un mismo Consejo Seccional.*
- 3. Conocer, en única instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los magistrados de los Tribunales y Consejos Seccionales de la Judicatura, el Vice fiscal, los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales.*
- 4. Conocer de los recursos de apelación y de hecho, así como de la consulta, en los procesos disciplinarios de que conocen en primera instancia las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura.*
- 5. Designar a los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de los Consejos Seccionales de la Judicatura, de las listas de aspirantes que hayan aprobado el concurso previamente convocado por la Dirección de Administración Judicial; y,*
- 6. Designar a los empleados de la Sala."*²⁶

²⁵ Ley 270/96: "Artículo 111. Alcance. Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria se resuelven los procesos que por infracción a sus regímenes disciplinarios, se adelanten contra los funcionarios de la Rama Judicial, salvo sobre aquellos que gocen de fuero especial según la Constitución Política, los abogados y aquellas personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional. Dicha función la ejerce el Consejo Superior de la Judicatura a través de sus Salas Disciplinarias. / Las providencias que en materia disciplinaria se dicten en relación con funcionarios judiciales son actos jurisdiccionales no susceptibles de acción contencioso-administrativa. / Toda decisión disciplinaria de mérito, contra la cual no proceda ningún recurso, adquiere la fuerza de cosa juzgada."

²⁶ El artículo 112 tiene dos párrafos: "Párrafo 1o. Las sentencias u otras providencias que pongan fin de manera definitiva a los procesos disciplinarios de que conocen en primera instancia los Consejos Seccionales de la Judicatura y no fueren apeladas, serán consultadas cuando fueren desfavorables a los procesados." / "Párrafo 2o. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación en materia disciplinaria, están sujetos al régimen previsto por los artículos 174, 175 y 178 de la Constitución Política, para lo cual el Congreso de la República adelantará el

Adicionalmente, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria también era una de las autoridades nominadoras de la Rama Judicial, en los términos de los numerales 1 a 4 del artículo 131 de la Ley 270 en cita:

“Artículo 131. Autoridades nominadoras de la Rama Judicial. Las autoridades nominadoras de la Rama Judicial, son:

- 1. Para los cargos de las Corporaciones: Las respectivas Corporaciones en pleno.*
- 2. Para los cargos adscritos a las presidencias y vicepresidencias: La respectiva Corporación o Sala.*
- 3. Para los cargos de las Salas: La respectiva Sala.*
- 4. Para los cargos del despacho de los Magistrados: El respectivo Magistrado.*

(...)”.

De manera que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria ejercía, en síntesis, tres funciones: (i) la disciplinaria respecto de los funcionarios de la Rama Judicial y de los abogados; (ii) la nominadora, en relación con la presidencia, la vicepresidencia y los cargos de la Sala; y (iii) la definición de los conflictos de competencia entre jurisdicciones.

4.2. La Comisión Nacional de Disciplina Judicial

Se crea en el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015, actual artículo 257 A de la Constitución, para ejercer la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y la conducta y las faltas de los abogados en el ejercicio de su profesión.

En la Constitución vigente, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial es uno de los órganos que integran la Rama Judicial. Para asumir la función disciplinaria que le fue asignada, requiere de la posesión de sus integrantes, quienes deben ser designados con la concurrencia del Consejo Superior de la Judicatura, el Presidente de la República y el Congreso de la República, previa una convocatoria pública.

Las razones por las cuales aún no inicia sus actividades se dejaron explicadas.

Como integrante de la Rama Judicial, y salvo las reformas que puedan adoptarse en la nueva ley estatutaria requerida para armonizar las disposiciones de la Ley

proceso disciplinario por conducto de la Comisión Legal de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes y la Comisión Instructora del Senado de la República.”

270 con las normas vigentes del Acto Legislativo 2 de 2015, en principio tendrá la función nominadora en términos iguales o similares a los relacionados en los numerales 1 a 4 del artículo 131 de la citada Ley 270.

De acuerdo con el párrafo del artículo 257 A, la Comisión Nacional y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial no tienen competencia para conocer de acciones de tutela.

La Comisión Nacional tampoco ejercerá la función de dirimir conflictos de competencia entre jurisdicciones, como quiera que esa función le fuera trasladada a la Corte Constitucional en el artículo 14 del reiteradamente mencionado Acto Legislativo 2 de 2015.²⁷

4.3. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria. El cumplimiento de funciones de modo interino, y su “virtualidad”.

La Comisión Nacional de Disciplina Judicial se encuentra, pues, consagrada en el artículo 257 A de la Constitución, en tanto que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria desapareció del ordenamiento constitucional.

La transición entre la Sala Jurisdiccional Disciplinaria y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial se estructuró específicamente en el párrafo del artículo 257 A de la Constitución, en los siguientes términos:

“... 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.”

Este párrafo debe ser interpretado siguiendo un punto de vista orgánico, tal como lo hizo la Corte Constitucional, en el Auto 278 de 2015, citado en los antecedentes de la consulta: *“la Sala Jurisdiccional Disciplinaria... se encuentra plenamente habilitada para ejercer, no solo la función jurisdiccional disciplinaria, sino también, para dirimir los conflictos de competencia que surjan entre las distintas jurisdicciones y para conocer de acciones de tutela.”* La afirmación anterior se reitera en las decisiones de constitucionalidad, en particular en la Sentencia C-373-16.

Así, la función disciplinaria en relación con los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y con la conducta y las faltas de los abogados en el ejercicio de su profesión, de rango constitucional, fue garantizada en su continuidad por el constituyente derivado. Esta continuidad debe por ende ser garantizada por la hermenéutica sistemática de las disposiciones del Acto legislativo 2 de 2015, por manera que debe entenderse que los magistrados ejercerán las funciones

²⁷ Acto Legislativo 2/15, Artículo 14. *“Agréguense un numeral 12 y modifíquese el 11 del artículo 241 de la Constitución Política los cuales quedarán así: ... 11. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones. (...).”*

disciplinar, nominadora y de solución de conflictos entre las jurisdicciones, como un órgano llamado a cesar en sus funciones “el día que se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial”.

La “existencia” del órgano encargado de la función tantas veces aludida puede ser vista como que responde al “concepto tomístico de virtualidad”, a saber “lo que tiene la capacidad de funcionar como algo aunque realmente –o ‘actualmente’ dirían Santo Tomás o Aristóteles- no lo sea, algo que sin ser real (sin ser un órgano constitucional actual, nota de la Sala) produce el mismo efecto que si lo fuera”.²⁸

La existencia de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria debe entenderse como funcional para las ya dichas funciones disciplinar, nominadora, y de solución de conflictos entre las jurisdicciones, aunque “realmente” o “actualmente” no sea el órgano constitucional consagrado para tales efectos por el constituyente derivado.

Para la Sala, el correcto acatamiento a la voluntad del constituyente derivado implica considerar como esencial -para efectos hermenéuticos y operacionales, y para el ejercicio de las competencias de los distintos poderes públicos-, garantizar el mejor cumplimiento de la función disciplinar sub examine. En ese sentido, llama la atención sobre la imperiosa necesidad de proveer a efectos de impedir que la prolongación de la actual situación de interinidad e indefinición de por resultado la afectación de la mencionada función.

De otra parte, el periodo de ocho años para el cual fue elegido cada uno de los magistrados que integraban la Sala Jurisdiccional Disciplinaria al entrar en vigencia el Acto Legislativo 2 de 2015 era de origen constitucional, pues así estaba dispuesto en el artículo 254 original de la Constitución de 1991.

En virtud de la inexequibilidad del artículo 15 del Acto Legislativo 2 de 2015 que había sustituido el contenido del artículo 254 original, y de la derogatoria tácita de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, el nuevo artículo 254 constitucional se refiere al Consejo Superior de la Judicatura vigente, a su integración y al período de 8 años de sus integrantes.

La ausencia de norma constitucional respecto del período de quienes permanecen en ejercicio de las funciones de la derogada Sala Jurisdiccional Disciplinaria simplemente reafirma su transitoriedad, fundamentada en la igual jerarquía que, conforme al precedente de la jurisprudencia constitucional, tienen las normas permanentes y las normas transitorias.

²⁸ Biosca i Bas Antoni, *Mil años de virtualidad: origen y evolución de un concepto contemporáneo*. Universitat d Alacant, Eikasía. Revista de Filosofia, año V, 28 (septiembre de 2009)

Conclusiones y recomendaciones:

1. El numeral 2 del artículo 254 de la Constitución de 1991 que contemplaba la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, fue derogado por el artículo 15 del Acto Legislativo 2 de 2015, en armonía con el artículo 19 del mismo Acto. Tal derogatoria operó en los precisos términos de la sentencia C-285-16. No obstante, como consecuencia de la transición establecida en el parágrafo del artículo 257 A de la Constitución, que mantuvo sujeta a plazo y condición las competencias de la sala y de los magistrados que la integraban, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria continúa virtualmente en ejercicio de las funciones que le eran propias, hasta tanto tomen posesión los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

2. Mientras se resuelven las situaciones que actualmente inciden en la actividad de las autoridades mencionadas y, por consiguiente, en la elección y posesión de los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, los magistrados de la extinta Sala Jurisdiccional Disciplinaria continúan en ejercicio de las funciones que eran de la Sala por un tiempo que excede el del período constitucional de ocho años para el cual cada uno había sido elegido, sin que la extensión de su permanencia pueda interpretarse o tenga el alcance de modificar el mencionado período de 8 años²⁹ como tampoco trocar en indefinido un cargo de período fijo.

4. La permanencia de los magistrados está clara y expresamente sujeta a la posesión de quienes integren el nuevo órgano disciplinar.

En este punto, sin embargo, la Sala encuentra pertinente señalar que, dada su calidad de funcionarios de la Rama Judicial, les son aplicables las disposiciones de la Ley 270 de 1996 en cuanto a las causales de retiro del servicio - excepción hecha del vencimiento del período- que pueden tener ocurrencia antes de que sean resueltas las dificultades que en la actualidad impiden la integración de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.³⁰

Con base en las consideraciones expuestas,

III. La Sala RESPONDE

²⁹ Para la época de la elección el período estaba establecido en el artículo 254 de la Constitución de 1991. Ahora está solo en la Ley 270 de 1996, como se indicó atrás.

³⁰ Ley 270/96, artículo 149. "RETIRO DEL SERVICIO. La cesación definitiva de las funciones se produce en los siguientes casos: 1. Renuncia aceptada. / 2. Supresión del Despacho Judicial o del cargo. / 3. Invalidez absoluta declarada por autoridad competente. / 4. Retiro forzoso motivado por edad. / 5. Vencimiento del período para el cual fue elegido. / 6. Retiro con derecho a pensión de jubilación. / 7. Abandono del cargo. / 8. Revocatoria del nombramiento. / 9. Declaración de insubsistencia. / 10. Destitución. / 11. Muerte del funcionario o empleado.

1. ¿Hasta cuándo pueden ejercer sus funciones los actuales magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria?

Con base en el párrafo transitorio del artículo 257 A de la Constitución Política, quienes desempeñen el cargo de Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura con posterioridad al 1º de julio de 2015, pueden ejercer sus funciones “hasta el día que se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.”, sin perjuicio de las causales de retiro del servicio establecidas en el artículo 149 de la Ley 270 de 1996.

2. Si ya culminó su período de 8 años, ¿pueden los actuales magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria continuar ejerciendo el cargo?

Sí. De conformidad con la respuesta a la pregunta anterior, que tiene fundamento en lo determinado por el párrafo transitorio del artículo 257 A de la Constitución Política.

3. Vencido el plazo para la elección de los Magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, establecido en el párrafo transitorio del artículo 257, ¿los actuales magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria pueden y deben continuar ejerciendo sus funciones? En caso de que se conceptúe en el sentido de que el período de los actuales magistrados culminó y por ende no pueden continuar ejerciendo sus funciones, ¿cuándo se debe declarar y proveer la vacante definitiva?

Los magistrados que integraban la Sala Jurisdiccional Disciplinaria el 1º de julio de 2015 tienen, en principio, el deber de continuar en ejercicio de sus cargos, en virtud del mandato del párrafo transitorio del artículo 257 A constitucional.

La segunda hipótesis de la pregunta, no aplica.

4. ¿Quién es la autoridad competente para declarar y proveer las vacantes temporales y definitivas que se presenten por parte de los actuales magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria?

De acuerdo con el artículo 77 de la Ley 270 de 1996, las vacantes temporales pueden ser provistas por la misma Sala.

Las vacantes definitivas deben ser provistas por el nominador. Sin embargo en el caso consultado debe tenerse presente que, en la medida en que se trata de cargos que perdieron su vocación de permanencia pues están llamados a desaparecer con la posesión de los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, cualquier vacante que pueda presentarse se asimila a una vacante temporal.

5. *¿Debe el Presidente de la República proceder a conformar nuevas ternas para elegir nuevos magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, en caso de que se conceptúe en sentido de que el periodo de los actuales culminó y por tanto deben abandonar sus cargos?*

Vistas las respuestas ofrecidas, debe tenerse como negada la hipótesis en la que se basa esta pregunta.

Remítase al señor Ministro de Justicia y del Derecho y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.



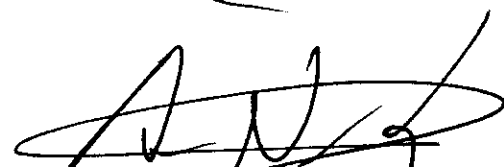
EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala



OSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado



GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado



ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado



LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala

112 JUL 2018

LEVANTADA LA RESERVA LEGAL MEDIANTE OFICIO OFI18-0019628 DJU-1500 DE FECHA 12 DE JULIO DE 2018