

Bogotá D.C.

Honorables Magistrados
CONSEJO DE ESTADO
Sección Primera – Reparto
E. S. D.

Ref: Medio de Control: Nulidad
Demandante: Asojudiciales- Junta Directiva.
Demandado: RAMA JUDICIAL

Con solicitud de suspensión provisional

ASOJUDICIALES, Sindicato de los Jueces y Juezas de Colombia, con NIT. 900.738.889.3, representado por Leida Ballén Farfán, como presidente y ciudadana en ejercicio, Johana Marcela Martínez Garzón, vicepresidenta y ciudadana en ejercicio, Ana Elsa Agudelo Arévalo, secretaria y ciudadana en ejercicio, Víctor Hugo González, fiscal y ciudadano en ejercicio, Leonardo Corredor Avendaño, tesorero y ciudadano en ejercicio, Oscar Domingo Quintero Arguello, vocal y ciudadano en ejercicio, identificados con la cédulas de ciudadanía que aparecen al pie de las firmas y presentamos ante la Honorable Corporación la siguiente,

DEMANDA DE NULIDAD

Prevista en el artículo 137 del Código Administrativo y de Procedimiento Administrativo, en contra del artículo 21 del Acuerdo PSAA15-10445 del 16 de diciembre de 2015, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y el artículo 7º del Acuerdo PSAA-16-10561 del 17 de agosto de 2016, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

1. PARTES DEL PROCESO Y SUS REPRESENTANTES

Parte demandante: Leida Ballén Farfán, Johana Marcela Martínez Garzón, Ana Elsa Agudelo Arévalo, Víctor Hugo González, Leonardo Corredor Avendaño, Oscar Domingo Quintero Arguello.

Parte demandada: RAMA JUDICIAL DE COLOMBIA, CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, representada legalmente por el DIRECTOR (A) EJECUTIVO (A) NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, o quien haga sus veces.

2. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Solicito al Honorable Consejo de Estado por sentencia judicial efectuar declaraciones iguales o similares a las siguientes:

PRIMERA: Que se declare la **NULIDAD ABSOLUTA** de los siguientes apartes subrayados del artículo 21 del Acuerdo PSAA15-10445 del 16 de diciembre de 2015, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura:

“ARTÍCULO 21.- Estructura General de las Plantas de Personal. Las plantas de personal de los centros de servicios judiciales de los Juzgados Civiles y de Familia del sistema oral, estarán conformadas según el número de despachos a los que presta sus servicios, a efectos de garantizar una estructura adecuada a las condiciones propias de cada sede. Para tales efectos la Sala Administrativa de cada Consejo Seccional dispondrá del número de empleados que habrán de trasladarse de manera definitiva al centro de servicios, dejando en cada despacho el personal que compone la planta tipo de cada juzgado de oralidad, conforme a lo que en éste aspecto disponga la Sala Administrativa del Consejo Superior.

Existirán tres (3) tipos de planta de personal, así:

1. Planta Tipo 1: Para centros de servicios judiciales a cargo de treinta (30) o más juzgados:

(...)

*e. **Secretarios***

(...)

(...)

2. Planta Tipo 2: Para centros de servicios judiciales a cargo de quince (15) hasta veintinueve (29) juzgados:

(...)

e. **Secretarios.**

(...)

3. *Planta Tipo 3: Para centros de servicios judiciales a cargo de menos de quince (15) juzgados:*

(...)

e. **Secretarios.**

(...)

Parágrafo.- Los cargos de secretarios, asistentes judiciales grado 6, escribientes, auxiliares judiciales grado 3 y citadores serán aquellos trasladados de los juzgados civiles del Circuito, Civiles Municipales y de Familia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior.”

SEGUNDA: Que se declare la **NULIDAD ABSOLUTA** del artículo 7º del Acuerdo PSAA-16-10561 del 17 de agosto de 2016, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

3. NORMAS DEMANDADAS

3.1. Se demandan los apartes subrayados del artículo 21 del Acuerdo PSAA15-10445 del 16 de diciembre de 2015, publicado en la Gaceta de la Judicatura No. 87 del 16 de diciembre de 2015, que señala lo siguiente:

*“ARTÍCULO 21.- Estructura General de las Plantas de Personal. Las plantas de personal de los centros de servicios judiciales de los Juzgados Civiles y de Familia del sistema oral, estarán conformadas según el número de despachos a los que presta sus servicios, a efectos de garantizar una estructura adecuada a las condiciones propias de cada sede. **Para tales efectos la Sala Administrativa de cada Consejo Seccional dispondrá del número de empleados que habrán de trasladarse de manera definitiva al centro de servicios, dejando en cada despacho el personal que compone la planta tipo de cada juzgado de oralidad, conforme a lo que en éste aspecto disponga la Sala Administrativa del Consejo Superior.***

Existirán tres (3) tipos de planta de personal, así:

1. *Planta Tipo 1: Para centros de servicios judiciales a cargo de treinta (30) o más juzgados:*

a. Un (1) Profesional Universitario grado 20, profesional en ingeniería industrial, administración de empresas o administración pública.

b. Tres (3) profesionales universitarios grado 12, profesionales en contaduría pública.

c. Dos (2) técnicos en sistemas grado 11.

d. Un (1) asistente judicial grado 6 por cada 2 juzgados civiles y de familia en oralidad.

e. **Secretarios**

f. Escribientes.

g. Citadores.

h. Auxiliares judiciales grado 3 de los Juzgados de familia en oralidad.

2. Planta Tipo 2: Para centros de servicios judiciales a cargo de quince (15) hasta veintinueve (29) juzgados:

a. Un (1) Profesional Universitario grado 20, profesional en ingeniería industrial, administración de empresas o administración pública

b. Un (1) profesional universitario grado 12, profesional en contaduría pública.

c. Un (1) técnico grado 11, técnico en sistemas.

d. Un (1) asistente judicial grado 6 por cada 2 juzgados civiles y de familia en oralidad.

e. **Secretarios**.

f. Escribientes.

g. Citadores.

h. Auxiliares judiciales grado 3 de los Juzgados de familia en oralidad.

3. Planta Tipo 3: Para centros de servicios judiciales a cargo de menos de quince (15) juzgados:

a. Un (1) Profesional Universitario grado 18, profesional en ingeniería industrial, administración de empresas o administración pública

b. Un (1) profesional universitario grado 12, profesional en contaduría pública.

c. Un (1) técnico grado 11, técnico en sistemas.

d. Un (1) asistente judicial grado 6.

e. **Secretarios.**

f. Escribientes.

g. Citadores.

h. Auxiliares judiciales grado 3 de los Juzgados de familia en oralidad.

Parágrafo.- Los cargos de secretarios, asistentes judiciales grado 6, escribientes, auxiliares judiciales grado 3 y citadores serán aquellos trasladados de los juzgados civiles del Circuito, Civiles Municipales y de Familia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior.”

3.2. Así mismo, se demanda el artículo 7º del Acuerdo PSAA16- 10561 del 17 de agosto de 2016, publicado en la Gaceta de la Judicatura No. 55 del 19 de agosto de 2016, que establece:

“ARTÍCULO 7º. Traslado transitorio de empleados. Los Consejos Seccionales, con la finalidad de racionalizar el talento humano o por las necesidades del servicio, podrán mediante acto motivado realizar traslados transitorios de empleados entre juzgados del mismo Circuito que tengan igual especialidad y categoría, hasta por el término máximo de un año, previo estudio de las cargas laborales y respetando siempre la naturaleza del cargo, la carrera judicial y las situaciones jurídicas concretas de cada servidor judicial.”

4. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

4.1. Normas violadas

Se invocan con vulneradas las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

- Constitución Política de Colombia: artículos 1, 2, 4, 113, 116 y 228.
- Ley 270 de 1996: artículos 5, 21, y 131-8.

4.2. Cargos de nulidad y concepto de violación

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 137 del Código Administrativo y de Procedimiento Administrativo, consideramos que las disposiciones demandadas resultan ilegales por los siguientes cargos, que a continuación se desarrollan: **a)** infracción de las normas en que deberían fundarse, **b)** falta de competencia material, **c)** violación del artículo 21 de la Ley 270 de 1996, **d)** violación a la garantía de la independencia y autonomía judicial consagrada en la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

4.2.1. Infracción de las normas en que deberían fundarse

La potestad otorgada a los Consejos Seccionales de la Judicatura de trasladar empleados de las plantas fijas de los juzgados vulnera de manera directa los principios de desconcentración y autonomía de la Rama Judicial. En efecto, el primer error que se comete en la normativa demandada consiste en asimilar la función de gerencia de la Rama con la de Administrar Justicia. Al ser sus funciones sustancialmente distintas, la organización y todos los modelos de gestión, evaluación, estadística y calificación también deben serlo. Sobre el particular destacamos la distinción que sobre estas dos funciones ha efectuado la Corte Constitucional.

Sobre la gerencia de la justicia dijo en la Sentencia C-265 de 1993:

“Modernizar y transformar las funciones correspondientes a la administración de los recursos económicos y de personal de la Justicia.” (Se subraya)

Sobre administrar justicia señaló, entre otras, en la sentencia T-238 de 2011:

“Dirimir conflictos y hacer efectivos los derechos constitucionales y legales” (Se subraya)

Entonces, mientras para administrar los recursos económicos y de personal es posible acudir a los modelos de gestión desarrollados por el Departamento Administrativo de la Función Pública para la Rama Ejecutiva, en tanto que para dirimir conflictos y hacer efectivos los derechos, debemos establecer un modelo organizacional y de gestión totalmente diferente, en

especial por los límites que imponen los principios constitucionales de independencia y autonomía de los jueces.

Ahora bien, en la parte final del primer inciso del artículo 228 de la Constitución Política de 1991 se estableció que la organización de la Rama Judicial debe cumplir con dos principios, que a primera vista resultan contrapuestos, como son el de crear una organización desconcentrada pero autónoma. A diferencia del modelo burocrático weberiano, muy común en las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y que sirvió para el desarrollo del Modelo Estándar de Control Interno –MECI-, las corporaciones y despachos judiciales **no tienen una dependencia jerárquica**, sino solamente **funcional**. Al respecto la Corte Constitucional señaló en la Sentencia C-833 de 2006:

“Debe destacarse que no obstante la similitud existente entre las figuras de la desconcentración administrativa y judicial, existe una diferencia sustancial entre ellas determinada por la independencia y la autonomía funcional de las autoridades judiciales, de suerte que entre éstas se aplica una jerarquía solamente de carácter funcional, mientras que en la Administración Pública se aplica una jerarquía de índole orgánica.” (Se subraya)

Desde la perspectiva anterior, no resulta posible aplicar los criterios de desconcentración propios de la Rama Ejecutiva, o incluso de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura respecto de sus unidades y seccionales, a los despachos y corporaciones judiciales, porque no puede existir una dependencia jerárquica. En este sentido, los entes que administran justicia deben pensarse más como modelos organizacionales en red o transversales o de diversa índole.

En lo que se refiere al principio de **autonomía** en la Rama Judicial colombiana encontramos que la Ley 270 de 1996 estableció dos tipos de planta. Una **planta global y flexible**, que es el que tiene el Consejo Superior de la Judicatura con todas las unidades y seccionales, dependientes jerárquicamente de ella. Con este modelo se permite a la Sala Administrativa (ahora Consejo Superior de la Judicatura) un ejercicio más amplio (que no absoluto) del *ius variandi* de los empleados que se encuentran en dichas dependencias.

Por contraste, las plantas de personal de los despachos judiciales –juzgados– se establecieron con el modelo de **planta fija o rígida**. Basta con remitirse al artículo 21 de la Ley 270 de 1996 que así lo estableció:

“La célula básica de la organización judicial es el juzgado, cualquiera que sea su categoría y especialidad y se integrará por el juez titular, el secretario, los asistentes que la especialidad demande y por el personal auxiliar calificado que determine el Consejo Superior de la Judicatura”. (Se subraya)

La independencia de la planta de los juzgados de la planta de quienes administran las Rama Judicial resulta apenas lógica, si nos detenemos en estas sencillas preguntas: ¿Puede ser un juez autónomo si no cuenta con una planta de empleos fijos que lo asistan de manera más o menos permanente?, ¿Puede ser un juez independiente si un ente administrativo puede trasladarle los empleados sin su consentimiento o incluso presionar sus decisiones por este mecanismo de traslado de empleados?

En múltiples oportunidades la Sección Segunda del Consejo de Estado, al conocer de conflictos relacionados con los procesos de reestructuración de plantas de personal que se adelantaron en su mayoría durante la primera década del siglo XXI, se ocupó de distinguir entre **la planta fija o rígida** y **la planta global o flexible**. Sobre la planta fija el Consejo de Estado la explicó en los siguientes términos:

“(…) tiene asignada funciones por áreas, divisiones o direcciones. Esta rigurosidad no le permite a los funcionarios laborar en las diferentes dependencias, sino solo en aquella en donde ha sido ubicados conforme a su especialidad y formación”¹.

Por contraste, la planta global o flexible contiene las siguientes características:

“los distintos empleos simplemente se enlistan o determinan de manera globalizada o genérica en su denominación, código y grado, e indicando el respectivo número de cada empleo”, organización que le permite a la entidad ubicar a sus funcionarios en diferentes áreas de acuerdo a su perfil profesional, experiencia y conocimientos”².

¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 7 de abril de 2011, exp. 2006923, M.P. Gustavo Gómez Aranguren.

² Ibid.

Así las cosas, se puede advertir de que la voluntad del legislador en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia fue garantizar a los togados una **autonomía orgánica**, en la cual destaco los siguientes aspectos:

i) Que el juzgado es una **célula básica de la administración de justicia** donde el Juez y el Secretario se encuentran en una relación estrecha, casi que simbiótica. Con mayor razón cuando el Código General del Proceso mantuvo una conexidad entre las actividades judiciales y las procesales a cargo del Secretario.

ii) Que debe garantizarse la **independencia** del Juez a través de un número suficiente de asistentes, que deberá definirse de acuerdo con la especialidad. La eficiencia de la oralidad depende de que el Juez se encuentre debidamente asistido, pues la verbalización del proceso no suprime la necesidad de una preparación previa de la audiencia por parte del Juez, así como lo hace un docente antes de dictar su cátedra.

iii) Que para la correcta regulación de los Centros de Servicios Judicial resulta necesario distinguir entre **actividades eminentemente judiciales, actividades eminentemente procesales y actividades eminentemente administrativas**. Estas dos últimas infortunadamente se confunden como una sola, cuando lo cierto es que las actividades procesales, como fijar en lista, contar términos, traslado de recursos, etc., no son de igual naturaleza que librar telegramas u oficios, u ordenar expedientes, aunque en el modelo escritural ambas estuvieran a cargo del Secretario. Recuérdese que las fallas y errores del Secretario pueden desembocar en una responsabilidad extracontractual del Estado, como ya lo ha puesto de presente la Corte Constitucional T-538 de 1994:

*“El Secretario del Juzgado **hace parte del despacho judicial** y sus actuaciones comprometen a la administración de justicia, hasta el extremo de que por sus errores puede deducirse responsabilidad contra el Estado por falla en la prestación del servicio (CP art. 90).” (Se destaca)*

En consecuencia, en los Centros de Servicios Judiciales se podría establecer “el personal auxiliar calificado” que determine el Consejo Superior de la Judicatura, pero solamente para desarrollar actividades administrativas de

ejecución, pues las procesales y judiciales deben forzosamente permanecer en la célula básica, esto es, el juzgado. Al respecto se resalta la siguiente decisión de la Sección Primera del Consejo de Estado:

“(...) mera actividad de ejecución o realización de esas diligencias [judiciales], es decir, el cumplimiento de lo que al respecto ordene el correspondiente despacho judicial, sin que se afecte en grado alguno su autonomía ni su integridad orgánica y funcional, pues únicamente se limita a apoyar la función del Juez y del Secretario y atender lo que dispongan en cada proceso en lo que a cada uno compete sobre el particular.”³ (Se subraya)

En consecuencia, las normas demandadas desconocen la célula básica de la organización judicial y dejan al Juez como un empleado más refundido en una planta globalizada manejada por el Consejo Superior y los Consejos Seccionales de la Judicatura vulnerando los principios de desconcentración y autonomía orgánica a que ya nos referimos. De igual manera, chocaría con el objetivo esencial de la oralidad que convirtió al Juez en el rostro visible de la administración de justicia ante los usuarios.

4.2.2. Falta de competencia material del Consejo Superior de la Judicatura para disponer el traslado de empleados de juzgados o delegar los traslados de empleados de los juzgados en los Consejos Seccionales

El artículo 131 numeral 8 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia preceptúa que la autoridad nominadora para los cargos de los juzgados es “el respectivo Juez”. En concordancia con lo anterior, el artículo 132 de la Ley 270 de 1996 establece que la única competencia del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales es la de emitir un “concepto previo” sobre los traslados de empleados y funcionarios, más no pueden adoptar directamente decisiones de traslado de empleados como las previstas en las normas demandadas. Al respecto resulta contundente la precisión efectuada por la Corte Constitucional en la sentencia C-295 de 2002:

³ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 18 de agosto de 2005, exp. 2002-0247, M.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

*“En este sentido la autorización a que se refiere la norma debe entenderse como un simple estudio administrativo respecto de la situación del solicitante, sin que esta pueda entenderse como una imposición del candidato a nombrar o del lugar a donde será trasladado, **pues la decisión final del traslado en todos los casos corresponde al nominador.**” (Se subraya)*

Así las cosas, las normas demandadas desbordan la potestad reglamentaria del Consejo Superior de la Judicatura, en cuanto se están abrogando y, peor aún, delegando competencias que no tienen a los Consejos Seccionales, desconociendo que éstas son privativas de los nominadores de los empleados de los juzgados, es decir, los Jueces de la República, con lo cual queda en evidencia el vicio de falta de competencia, en los términos señalados por el H. Consejo de Estado:

“La falta de competencia radica en que una autoridad adopta una decisión sin estar legalmente facultada para ello y se configura la causal de nulidad cuando se desconoce cualquiera de los elementos que la componen, como, por ejemplo, cuando no se tiene atribución sustancial para la expedición de un acto jurídico (competencia material) o cuando este no puede dictarse sino dentro de determinada jurisdicción (competencia territorial) o cuando sólo se cuenta con un tiempo determinado para su expedición (competencia temporal).”⁴

4.2.3. Violación del artículo 21 de la Ley 270 de 1996.

La ley estatutaria de justicia trae como una de las definiciones conceptuales más importantes la del juzgado como célula básica de la organización judicial, tal como indica su artículo 21. Como toda célula, es necesario que su composición sea cada vez más fuerte en atención a la demanda de justicia que viene en aumento, con problemáticas y controversias cada vez más complejas, situación que exige de la ley una previsión organizacional a futuro.

La implementación del Código General del Proceso – ley 1564 de 2012 – implicó la reafirmación de más de 900 alusiones funcionales en cabeza del juez, las cuales, adoptando un sistema mixto con tendencia oral, implican que el apoyo de

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia del 19 de junio de 2008, exp. 0316-05, M.P. José María Lemos Bustamante.

sustanciación, trámite, ejecución, y los aspectos administrativos estén en cabeza de personal profesional.

El secretario judicial constituye una pieza central de la dinámica de esta célula. De consuno en el Código General del Proceso, el rol del secretario judicial mutó, en la medida que deja de ser un simple garante de la fe pública, para convertirse en un instructor procesal, incluso sujeto a causales de recusación e impedimento (146), y el cual debe verificar las cuestiones relativas al proceso (42-11); verificación de anexos de la demanda y orden de devolución (89); custodia directa de las grabaciones de audiencias (107); trámite de memoriales e incorporación de escritos y comunicaciones (109); trámite de oficios y despachos (111); copias, certificaciones y desgloses (114 y ss); responsabilidad procesal de la formación y archivo de los expedientes (122); la presentación ante el secretario del juez de conocimiento del desistimiento de actos procesales (316); apelación de autos (326); liquidación concentrada de las costas y agencias en derecho en el juzgado por el secretario (366); certificación sobre cobro ejecutivo de multas (367); elaboración del acta de la presentación de la demanda y de la contestación verbal en el proceso verbal sumario (391); instrucción y dirección de la diligencia de remate (452); la declaratoria de nuncupativo del testamento ante testigos, el cual procederá a rubricar con su secretario – no un secretario común – de todas las páginas de este. Ni que decir en los demás estatutos procesales, donde el secretario asume roles jurisdiccionales.

Entonces, la potestad otorgada a los Consejos Seccionales de la Judicatura de trasladar empleados de las plantas fijas de los juzgados vulnera de manera directa el artículo 21 de la Ley Estatutaria de Justicia, al desconocer que una pieza central del funcionamiento de la célula básica de la justicia es el Secretario, que tiene funciones de instructor procesal.

4.2.4. Violación al numeral 1 del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos que consagra el derecho humano a la independencia judicial.

La Convención Americana de Derechos Humanos consagra el derecho humano a un juez independiente:

Artículo 8. Garantías Judiciales

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. (...) (Subrayas fuera de texto)

Esta norma tiene plena aplicabilidad en cada procedimiento adelantado en nuestro país en el cual se debata el reconocimiento de derechos, o se determinen obligaciones, sean de carácter civil, laboral, fiscal, administrativo o de cualquier otra naturaleza; o se pretenda establecer la responsabilidad penal. Vale decir, todo justiciable en Colombia tiene derecho a exigirle al Estado que su causa la decida un juez independiente, aunque el derecho interno no consagre de manera explícita esta garantía, como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) en sus sentencias.

La Independencia Judicial (IJ) como derecho humano fundamental y su aplicación inmediata o exigibilidad, surgen con la incorporación que la Constitución del 91 hizo de las diferentes fuentes del derecho internacional de los derechos humanos, constitucionalizando la relación entre el sistema jurídico colombiano y el derecho internacional. A partir de allí “las normas de derecho internacional pueden ser integradas al sistema jurídico colombiano de tres maneras: (i) con rango constitucional; (ii) con rango supra legal; o (iii) con rango de ley”⁵. La regla general es que se incorporan con rango legal⁶, salvo las excepciones consagradas en la misma constitución, como aquella establecida en el artículo 93:

⁵ Prada María Angélica. La integración del derecho internacional en el sistema colombiano. Protección Multinivel de los Derechos Humanos. Universidad de los Andes, página 365.

⁶ No todos los tratados ratificados por Colombia hacen parte del bloque de constitucionalidad, como ha dejado claro la Corte Constitucional. En la Sentencia C-358 de 2007 señaló que las reglas de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas no tienen un rango constitucional, por ello decidió que si bien el inciso 2 del artículo 577 del Código Penal Militar contradice algunas de las reglas establecidas en esa Convención no es inconstitucional porque los tratados sobre relaciones diplomáticas no hacen parte del bloque de constitucionalidad y, por lo tanto, no son un referente para el control de constitucionalidad de las leyes. También ha reiterado que los tratados internacionales en materia económica y de integración regional ratificados por Colombia no hacen parte del bloque de constitucionalidad (Sentencias C 1118/05, C 155/07, C 988/04, C 941/10).

“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.

Es decir que por mandato de la misma carta política, ciertas normas internacionales ingresan al orden interno con prevalencia⁷, como aquella que reconoce el derecho fundamental a la independencia judicial, pues con respecto a la misma se cumplen las condiciones señaladas en el artículo 93: i) está contenida en un tratado ratificado por Colombia, pues la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica fue aprobado por el Congreso mediante la Ley 16 de 1972, ii) contiene el reconocimiento de un derecho humano cuya limitación se encuentra prohibida dentro en los estados de excepción⁸.

Por ello, desde el punto de vista normativo se afirma, con respecto al derecho humano a la independencia judicial (IJ): “Desde esta perspectiva, resulta claramente deducible, que la Convención Americana de Derechos Humanos ratificada por Colombia y aprobada mediante ley interna, hace parte de nuestro Bloque de Constitucionalidad en sentido estricto y que, la IJ, no sólo debe ser aplicada en virtud de su consagración en el artículo 8.1 de la Convención, sino también por ser considerada, al hacer parte del debido proceso, una norma de derecho internacional intangible, al no poder ser suspendida ni aun en estados de excepción ...”⁹

⁷Lo que ha permitido a la Corte elaborar la doctrina del bloque de constitucionalidad, que deriva directamente de esta norma (C-225/95).

⁸ “Relacionado el artículo 8 con los artículos 7.6, 25 y 27.2 de la Convención, se concluye que los principios del debido proceso legal no pueden suspenderse con motivo de las situaciones de excepción en cuanto constituyen condiciones necesarias para que los instrumentos procesales, regulados por la Convención, puedan considerarse como garantías judiciales. Esta conclusión es aún más evidente respecto del hábeas corpus y del amparo, a los que la Corte se referirá en seguida y que tienen el carácter de indispensables para tutelar los derechos humanos que no pueden ser objeto de suspensión”. Corte IDH, OC-16/99, Voto concurrente razonado del Juez Sergio Ramírez, p. 30.

⁹ Luna Blanco, Tania María Camila. (2009). El derecho humano a la independencia judicial en el sistema interamericano de derechos humanos. Un análisis del caso colombiano durante el periodo 2006-2009. (Tesis presentada como requisito para optar al magister en derecho). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

Al hacer parte del bloque de constitucionalidad, la tutela del derecho a la independencia judicial está compuesta de dos elementos esenciales: tiene el carácter de derecho fundamental “*deber de respeto*” y opera como garantía “*deber de desplegar acciones positivas*”. Ya nuestra Corte Constitucional ha procedido al amparo de otros derechos que ingresaron de la misma manera al ordenamiento jurídico: la consagración en instrumentos internacionales de derechos no explícitamente reconocidos en la constitución es el fundamento de la protección del derecho a la identidad sexual de un menor, conforme al art. 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los artículos 7 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y 5 de la Convención Americana (T-477/95); es también sustento de la tutela del derecho de las comunidades indígenas y afro descendientes a la consulta previa, con fundamento en el Convenio 169 (SU-039/1997, C-418/2002, C-891/2002, C-030 de 2008), así como del despliegue de acciones afirmativas para garantizar los derechos fundamentales de las mujeres, consagrados en tratados internacionales como la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (C-667/06).

Siendo objeto de protección, es necesario precisar entonces cuales son los componentes de este derecho y a qué se comprometió el estado colombiano cuando suscribió la convención que lo consagra. En primer lugar se debe decir que de conformidad con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana a los estados parte les asiste el deber de respetar y garantizar los derechos humanos consagrados en la Convención; por tanto la obligación estatal tiene doble naturaleza: es tanto un deber de respeto, conforme al cual existe la “obligación negativa de las autoridades públicas de abstenerse de realizar injerencias indebidas en el Poder Judicial o en sus integrantes, es decir, con relación a la persona del juez específico”¹⁰, como de garantía, que implica una conducta activa dirigida a crear y sostener las condiciones necesarias para que el derecho efectivamente se pueda ejercer, es decir “estructurar un sistema de administración de justicia independiente e imparcial con las competencias suficientes para conocer de todos los asuntos

¹⁰ Luna Blanco, Tania. Op. Cit. Pag 111.

de interés de los individuos”¹¹ pues según la Corte IDH, “es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas”¹², garantías dentro de las cuales está la independencia judicial.

La Corte IDH ha definido ya el alcance de la obligación de garantía que en torno a la independencia judicial tienen los estados. En primer lugar, ha dicho que al ser la IJ un derecho humano dotado de contenido propio¹³, no es necesario que se violen otros derechos para considerar vulnerada la independencia judicial, sin que por ello se desconozca su importancia en la garantía de otros derechos y principios, por ejemplo el de igualdad. Ha dicho también que al hacer parte del debido proceso constituye una de las llamadas normas de *ius cogens* o de naturaleza imperativa, por ende debe ser respetada en todo trámite no sólo penal, sino también civil, laboral, administrativo o de otra naturaleza, en el cual se definan situaciones jurídicas de las personas¹⁴.

Asimismo ha señalado que el respeto a la independencia judicial busca rodear de garantías tanto al poder judicial en conjunto, como órgano, como al juez en su papel fallador imparcial, con la capacidad de decidir los asuntos a su cargo exclusivamente en derecho, sin presiones o externalidades de ningún tipo, sólo así se garantiza el derecho de las personas a que sus intereses se definan en un plano de igualdad y bajo el imperio de la Constitución y la ley y el debido proceso, sin otro interés que no sea el debatido en el proceso. Es decir, lo que se busca con la protección del derecho a la Independencia Judicial a través de los componentes señalados por la Corte IDH es que el curso del proceso tenga las condiciones de estabilidad y seguridad señaladas en norma previa. La forma como las externalidades determinan el curso de los procesos judiciales han sido consideradas por la Corte IDH como graves atentados a la Independencia

11 Acosta Alvarado, Paola Andrea. El Derecho de Acceso a la Justicia en la Jurisprudencia Interamericana. (Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahíta. Temas de Derecho Público No. 77, 2007)

12 Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, párr.127.

13 Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela, Sentencia de 5 de agosto de 2008, párr.55.

14 Abreu Burelli, Alirio. Independencia Judicial (Jurisprudencia Corte Interamericana de Derechos Humanos). Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, p.640.

Judicial. En las sentencias *Aptiz Barbera y Otros y Revellón Trujillo Vs. Venezuela* la Corte IDH ordenó al estado demandado adoptar políticas y reglas para eliminar los factores externos que impidieron a los jueces actuar con independencia.¹⁵

Asimismo, la ausencia de un juez independiente puede implicar tanto la ruptura del principio de igualdad¹⁶ como la negación del derecho a un recurso judicial efectivo, porque los mecanismos previstos en el ordenamiento interno no son eficaces si no existe un juez independiente que los aplique¹⁷. En estos eventos la CIDH ha ordenado a los estados que implementen las medidas necesarias para que sus jueces puedan decidir sin aprehensiones¹⁸.

En suma el derecho a la independencia judicial no es sólo una garantía, es un derecho autónomo fundamental de titularidad de los justiciables, reconocido en el artículo 8.1 de la Convención Americana¹⁹, que puede ser desconocido tanto en relación con el artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) como con el artículo 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno), como señaló la Corte IDH en las sentencias de los casos *Aptiz Barbera Corte Primera de lo Contencioso y Reverón Trujillo contra el Estado de Venezuela*. Acorde con el postulado conforme al cual la IJ “debe ser

¹⁵ En las sentencias *Aptiz Barbera y Otros y Revellón Trujillo Vs. Venezuela* la Corte IDH ordenó al estado demandado adoptar políticas y reglas para crear condiciones que suprimieran los factores externos que afectaron las garantías judiciales y concretamente la independencia judicial. Dijo la Corte: “[...] en el año 2006 la Sala Constitucional del TSJ declaró la ‘inconstitucionalidad por omisión legislativa de la Asamblea Nacional [...] con motivo del procedimiento legislativo iniciado para sancionar el denominado Proyecto de Código de Ética y Disciplina del Juez Venezolano o Jueza Venezolana, elaborado por dicha instancia legislativa en el año 2003, que no fuera finalmente promulgado’. Teniendo en cuenta que el propio Poder Judicial venezolano ha considerado que es imprescindible que se emita el Código de Ética, considerando que el régimen transitorio se ha extendido por más de 9 años, y en vista de las violaciones declaradas al artículo 2 de la Convención, esta Corte dispone que el Estado debe adoptar dentro del plazo de un año a partir de la notificación de la presente Sentencia las medidas necesarias para la aprobación del Código de Ética. Esta normativa deberá garantizar tanto la imparcialidad del órgano disciplinario, permitiendo, inter alia, que sus miembros puedan ser recusados, como su independencia, regulando un adecuado proceso de nombramiento de sus integrantes y asegurando su estabilidad en el cargo.

¹⁶ Corte IDH, Casos: *Comunidad Indígena Yakie Axa Vs Paraguay*, Sentencia de 17 de junio de 2005 y *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, sentencia de 2 de julio de 2004.

¹⁷ Corte IDH, Casos: *Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*, Sentencia de 19 de noviembre de 1999, párr. 209; del Tribunal Constitucional, Sentencia de 31 de enero de 2001, párr.93. Ver también: OC. 9/87.

¹⁸ Corte IDH, Caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*, sentencia de 22 de noviembre de 2005.

¹⁹ “El requisito de competencia, independencia e imparcialidad de un tribunal en el sentido del párrafo 1 del artículo 14 es un derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna”, Comité de Derechos Humanos, Comunicación No. 263/1987, *González del Río C. Perú*, párr.52. Ver también: Casos Corte IDH: *Ivcher Bronstein Vs. Perú*, Sentencia de 6 de febrero de 2001, párr.112.

analizada como un “proceso fáctico”, en el que la independencia surge como resultado de un conjunto de factores que influyen de manera determinante en su existencia, posibilitándola, aunque no necesariamente la materializan en la práctica”²⁰ para la Corte IDH la expedición de reglas en el derecho interno que garanticen la efectividad de la IJ es indispensable, porque supone la presencia a su vez de otras garantías que deben rodear a los jueces: (i) procesos de selección y nombramiento adecuados; (ii) inamovilidad en el cargo; y, (iii) garantías que los resguarden contra presiones externas.

En relación con esta última garantía –salvaguardas contra presiones externas- la Corte IDH ha sostenido que un poder judicial dependiente de otros poderes del estado o de sectores del mismo, deja serias dudas sobre la imparcialidad que debe caracterizar a sus jueces.

Ahora bien, en el ámbito interno, el Control de Convencionalidad, tanto oficioso, como a solicitud del mismo demandante, ha sido aceptado de manera pacífica por el Consejo de Estado:

32.- En el moderno derecho administrativo, y en la construcción de la responsabilidad extracontractual del Estado lo relevante es la “víctima” y no la actividad del Estado, ya que prima la tutela de la dignidad humana, el respeto de los derechos constitucionalmente reconocidos, y de los derechos humanos. Su fundamento se encuentra en la interpretación sistemática del preámbulo, de los artículos 1, 2, 4, 13 a 29, 90, 93 y 229 de la Carta Política, y en el ejercicio de un control de convencionalidad de las normas, que por virtud del bloque ampliado de constitucionalidad, exige del juez contencioso observar y sustentar el juicio de responsabilidad en los instrumentos jurídicos internacionales [Tratados, Convenios, Acuerdos, etc.] de protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, bien sea que se encuentren incorporados por ley al ordenamiento jurídico nacional, o que su aplicación proceda con efecto directo atendiendo a su carácter de “ius cogens”²¹. (Citas suprimidas)

²⁰ Luna Blanco, Tania María Camila. Op. Cit., citando a Germán Burgos Silva.

²¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección c. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia del 16 de febrero de 2017. Acción de Reparación directa 73001-23-31-000-2001-01770-01(34081). actor: María Del Amparo Vera Ducuara y otros. demandado: Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional.

Para el caso concreto, la potestad otorgada a los Consejos Seccionales de la Judicatura de trasladar empleados de las plantas fijas de los juzgados mediante las normas demandadas viola de manera directa este componente del derecho humano a la Independencia Judicial, al subordinar al Juez a un poder administrativo externo que tendrá la capacidad de determinar su planta de personal, por las siguientes razones:

a) La planta de personal del despacho es un recurso humano mínimo que el juez requiere para poder adoptar la decisión imparcial toda vez que el proceso judicial está estructurado de manera dinámica y dialógica donde el usuario accede al despacho de manera directa al juez;

b) La planta del despacho mínimo tiene una relación directa con el rendimiento del juez toda vez que está sometido a una carga o número de procesos indeterminado que sirve de factor para su rendimiento y calificación, por lo tanto, afecta su estabilidad y carrera judicial;

c) La competencia otorgada a la autoridad administrativa interna, como el Consejo Seccional de la Judicatura, para que pueda trasladar en cualquier momento y bajo cualquier circunstancia o motivo el personal del despacho es una intervención directa a la posibilidad real y efectiva de decidir de manera imparcial, o lo que es lo mismo, a la garantía de independencia, ya que es una externalidad que determina su decisión pues el juez queda sometido a una voluntad externa en tiempo real;

d) La planta de personal del despacho tiene que gozar de la garantía de la reserva legal como lo establece el artículo 152 de la Constitución. El poder nominador en cabeza del Juez, establecido mediante la Ley Estatutaria de Justicia es una decisión del legislador que ha superado el examen de constitucionalidad (C-037/96) sentencia en la cual se dijo que la medida no sólo se adecúa al artículo 122 de la Constitución, también que “otorga una considerable autonomía a cada una de las entidades y corporaciones judiciales que, por lo demás, redundará en una mayor eficiencia y eficacia en la administración de justicia.” Por el contrario, la competencia de disponer de la planta de personal en una autoridad administrativa deja desprotegido al juez para decidir de manera imparcial ya que dicha autoridad es ajena al

proceso, por una parte, y por la otra, ella tiene la competencia para adoptar una medida efectiva como es la de trasladar al personal del despacho, lo cual implica que el juez queda a disposición de dicha autoridad administrativa puesto que para conservar su estabilidad o carrera judicial tendrá que someterse a la voluntad de dicha autoridad administrativa;

e) La autoridad administrativa al tener la competencia de trasladar el personal del despacho de juez de manera permanente y sin condicionamientos, despoja de las garantías de independencia al justiciable ya que sobre dicho acto la parte dentro del proceso no tiene ningún recurso efectivo, pero en cambio, dicha competencia, sí tiene la virtualidad de afectar el rendimiento, la estabilidad y la carrera judicial del juez, el cual opera como garantía del derecho fundamental a un juez independiente del cual es titular el justiciable;

En conclusión, el artículo 21 del Acuerdo PSAA15-10445 del 16 de diciembre de 2015 y el artículo 7º del Acuerdo PSAA16- 10561 del 17 de agosto de 2016 mediante los cuales se le otorga competencia al Consejo Seccional de la Judicatura para trasladar al personal del despacho del juez, violan la independencia judicial como derecho fundamental del justiciable y como garantía del mismo derecho, consagrado en la parte subrayada del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

5. SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Solicitamos al Honorable Consejo de Estado que con la admisión de la demanda se decrete la **SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de los apartes subrayados en el acápite de pretensiones de la demanda, del artículo 21 del Acuerdo PSAA15-10445 del 16 de diciembre de 2015, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y del artículo 7º del Acuerdo PSAA-16-10561 del 17 de agosto de 2016, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Se sustenta la solicitud en el marco de las diversas medidas cautelares instauradas en el nuevo procedimiento contencioso administrativo²² dentro

²² El artículo 230 del C.P.A.C.A. señala que el Juez puede decretar, cuando haya lugar a ello, “una o varias de las siguientes” cautelares: ordenar que se mantenga una situación, o se restablezca el estado de cosas anterior a la conducta “vulnerante o amenazante”, cuando fuere posible (numeral 1); suspender un procedimiento o actuación

de las cuales se encuentra la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada por los artículos 231 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso en el que se hubiere decretado la medida. Su finalidad, pues, es la de *“evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho”*²³.

A voces del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la respectiva solicitud, *“cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”*. Entonces, su procedencia está determinada por la violación del ordenamiento jurídico y la necesidad de proteger provisionalmente la legalidad, mientras se profiere la decisión definitiva respecto del acto administrativo demandado²⁴.

En el asunto objeto de demanda se considera necesaria la suspensión provisional de las disposiciones cuya nulidad se pretende, en la medida que se cumple con los requisitos de violación de normas superiores ya explicada, y el hecho de mantener vigente dicha normativa hasta la sentencia acarrea una grave afectación de los principios de autonomía e independencia de los

administrativa, incluso de carácter contractual, dentro de ciertas condiciones (numeral 2); suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo (numeral 3); ordenar que se adopte una decisión, o que se realice una obra o una demolición de una obra con el objeto de evitar el acaecimiento de un perjuicio o que los efectos de este se agraven (numeral 4); impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer (numeral 5). Cuando la medida cautelar implique la adopción de un acto discrecional, el Juez no puede sustituir a la autoridad competente, sino limitarse a ordenar su adopción según la Ley (parágrafo).

23 Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de 13 de mayo de 2015 Exp. 2015-00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

24 Esto significa que la suspensión provisional, como toda medida cautelar, debe estar siempre debidamente sustentada en los dos pilares fundamentales sobre los cuales se edifica todo sistema cautelar, a saber: los principios del *periculum in mora* y del *fumus boni iuris*, en virtud de los cuales siempre se tendrá que acreditar en el proceso el peligro que representa el no adoptar la medida y la apariencia del buen derecho respecto del cual se persigue un pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio.

jueces al atentar ilegalmente contra la célula básica de la organización judicial –los juzgados- y su calidad de nominadores confiriendo a funcionarios administrativos externos (Consejo Superior de la Judicatura y Consejos Seccionales) la potestad espuria de trasladar unilateralmente a los empleados de los despachos judiciales a otras dependencias fuera del control del nominador, esto es, del Juez. En estas condiciones se cumplen a cabalidad los principios de *fumus boni iuris* y *periculum in mora*.

6. COMPETENCIA

Es competente el Honorable Consejo de Estado en única instancia de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 149 numeral 1º de la Ley 1437 de 2011.

7. ANEXOS

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 166 del CPACA, apporto con la demanda los siguientes documentos:

1.-Un (1) Cd que contiene los siguientes documentos: i) Gaceta de la Judicatura No. 87 del 16 de diciembre de 2015, en la cual se publicó el Acuerdo PSAA15-10445 del 16 de diciembre de 2015, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, ii) Gaceta de la Judicatura No. 55 del 19 de agosto de 2016, en la cual se publicó el Acuerdo PSAA-16-10561 del 17 de agosto de 2016, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura. De igual manera estos documentos se encuentran en la página web de la Rama Judicial en el link <http://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/web/Gacetas/Consulta/Default.aspx>.

2.- Un (1) Cd que contiene la demanda y los anexos para efectos de la notificación electrónica y para el traslado de Secretaría.

3.- Copia de la demanda y sus anexos para el traslado a la demandada, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el Ministerio Público.

8. NOTIFICACIONES

- **Al demandante:** ASOJUDICIALES en la dirección electrónica info@asojudiciales.org, al tenor de lo establecido en el art. 205 CPACA.

- **Al demandando:** Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en la Calle 72 No. 7-96 de Bogotá D.C., correo electrónico de notificaciones judiciales: deajnotif@deaj.ramajudicial.gov.co.
- **A la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado:** En la carrera 7 No. 75-66, pisos 2 y 3 de Bogotá, correo electrónico: procesos@defensajuridica.gov.co.

Atentamente,

Leida Ballén Farfán.
Presidenta
Cédula de ciudadanía

Johana Marcela Martínez Garzón.
Vicepresidenta
Cédula de ciudadanía

Ana Elsa Agudelo Arévalo.
Secretaria
Cédula de ciudadanía

Víctor Hugo González.
Fiscal
Cédula de ciudadanía

Leonardo Corredor Avendaño.
Tesorero
Cédula de ciudadanía

Oscar Domingo Quintero Arguello.
Vocal
Cédula de ciudadanía