



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - N° 446

Bogotá, D. C., lunes, 1º de septiembre de 2014

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co
-------------	---	---

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA  
 NÚMERO 78 DE 2014 SENADO**

*por la cual se modifican los artículos 15 y 16  
 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria  
 de la Administración de Justicia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese un párrafo al artículo 15 de la Ley 270 de 1996, así:

**Parágrafo 2º.** Además de los veintitrés (23) magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia, habrá magistrados de descongestión para la Sala de Casación Laboral, en forma transitoria, que no harán parte de la Sala Plena y no tendrán funciones administrativas, con el único fin de tramitar y decidir los recursos extraordinarios de casación que les reparta la presidencia de dicha sala especializada.

El período de los magistrados de descongestión será el mismo que dure el programa de descongestión dispuesto en el párrafo transitorio del artículo 16 de esta ley, sin pasar de ocho años, en ningún caso. La elección, los requisitos para acceder, el cargo y la remuneración serán los previstos en la Constitución y la ley para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Para la designación de los magistrados de descongestión, deberá contar la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, con la disposición de los recursos acreditada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 2º. Adiciónese un párrafo al artículo 16 de la Ley 270 de 1996, así:

**“Parágrafo transitorio.** Excepcionalmente y por el término de ocho (8) años contados a partir de su instalación, créanse cuatro salas de descongestión, anexas a la sala de casación laboral, compuestas de tres (3) magistrados de descongestión cada una, que no harán parte de la Sala Plena y no tendrán funciones administrativas, con el único fin de tramitar y decidir los

recursos extraordinarios de casación que les reparta la presidencia de la sala de casación laboral.

Las salas de descongestión actuarán independientemente de la sala especializada, de acuerdo al reglamento que para el efecto expida esta última, pero en caso de que, en un determinado asunto, por mayoría de sus integrantes, considere la sala de descongestión que deba cambiarse la jurisprudencia existente al respecto o crearse una nueva, deberá devolver el expediente a la sala de Casación Laboral para que en definitiva decida.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura determinará la estructura y planta de personal de dichas salas”.

ARTÍCULO TERCERO: La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Delos honorables congresistas,

OSCAR MAURICIO LIZCANO  
 Senador de la República

ROY BARRERAS MONTEALEGRE  
 Senador de la República

MUSA ABRAHAM BESATE FAYAD  
 Senador de la República

BERNARDO MIGUEL ELIAS VIDAL  
 Senador de la República

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO  
 Senador de la República

GERMAN DARIO HOYOS G.  
 Senador de la República

MARITZA MARTINEZ ARISTIZABAL  
 Senadora de la República

MANUEL GUILLERMO MORA  
 Senador de la República



MARTIN EMILIO MORALES DIZ  
Senador de la República

JOSE DAVID NAIMÉ CARDOZO  
Senador de la República

MILTON ARLEX RODRIGUEZ S.  
Senador de la República

CARLOS ENRIQUE SOTO J.  
Senador de la República

WILHAM JIMMY CHAMORRO CRUZ  
Senador de la República

EDUARDO E. PULGAR DAZA  
Senador de la República

ANDRES FELIPE GARCIA ZUCCARDI  
Senador de la República

MIGUEL AMIN ESCAF  
Senador de la República

ANGEL CUSTODIO CABRERA BAEZ  
Senador de la República

JOSÉ A. GNECCO ZULETA  
Senador de la República

BENEDETTI VILLANEDA ARMANDO  
Senador de la República

ROOSEVELT RODRIGUEZ RENGIFO  
Senador de la República

VILLADIEGO VILLADIEGO SANDRA ELENA  
Senadora de la República



JUAN FELIPE LEMOS URIBE  
Representante a la Cámara

LUZ ADRIANA MORENO M.  
Representante a la Cámara

ALBEIRO VANEGAS OSORIO  
Representante a la Cámara

MARTHA P. VILLALBA H.  
Representante a la Cámara

EDUARDO A. CRESSIEN BORRERO  
Representante a la Cámara

CARLOS ARTURO CORREA M.  
Representante a la Cámara

EFRAIN ANTONIO TORRES M.  
Representante a la Cámara

MARTA CECILIA CURI OSORIO  
Representante a la Cámara

ALONSO JOSÉ DEL RÍO CABARCAS  
Representante a la Cámara

JAIRO E. CASTIBLANCO PARRA  
Representante a la Cámara

CRISTOBAL RODRIGUEZ HERNANDEZ  
Representante a la Cámara

HERNAN PENAGOS GIRALDO  
Representante a la Cámara



JOHN JAIRO CARDENAS MORAN  
Representante a la Cámara

CHRISTIAN JOSÉ MORENO V.  
Representante a la Cámara

JOSE BERNARDO FLOREZ A.  
Representante a la Cámara

JAI ME BUENAHORA FEBRES  
Representante a la Cámara

SARA ELENA PIEDRAHITA L.  
Representante a la Cámara

EDUARDO J. TOUS DE LA OSSA  
Representante a la Cámara

RAYMUNDO ELIAS MENDEZ B.  
Representante a la Cámara

JOSE EDILBERTO CAICEDO S.  
Representante a la Cámara

ALFREDO GUILLERMO MOLINA T.  
Representante a la Cámara

ANA MARIA RINCON H.  
Representante a la Cámara

ALFREDO RAFAEL DELUQUE Z.  
Representante a la Cámara

ELDA LUCY CONTENTO S.  
Representante a la Cámara

EDUARDO AGATON DIAZ GRANADOS A.  
Representante a la Cámara

DIDIER BURGOS RAMIREZ  
Representante a la Cámara



WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA  
Representante a la Cámara

CARLOS EDWARD OSORIO A.  
Representante a la Cámara

NICOLÁS DANIEL GUERRERO M.  
Representante a la Cámara

ELBERT DIAZ LOZANO  
Representante a la Cámara

JORGE ELECCER TAMAYO M.  
Representante a la Cámara

JAI ME ARMANDO YEPES M.  
Representante a la Cámara

RAFAEL EDUARDO PALAU S.  
Representante a la Cámara

MERY OROS ORTIZ  
Representante a la Cámara

LEON DARIO RAMIREZ V.  
Representante a la Cámara

ALEXANDER GARCIA  
Representante a la Cámara

BERNER LEON ZAMBRANO  
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia está enfrentada a un estado progresivo, estructural y grave de congestión de procesos, que ha obstaculizado su óptimo funcionamiento y que requiere de medidas urgentes.

Con el fin de combatir dicha realidad, se propone al Honorable Congreso de la República un proyecto de reforma a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, que permita organizar, de manera excepcional y transitoria, cuatro Salas de Descongestión para la Sala de Casación Laboral que, sin afectar la estructura constitucional y legal de la Corporación, faciliten la reducción de los altos índices de represamiento de expedientes.

### 1. Necesidad de la medida

Debido a una combinación de factores de diversa índole, los procesos que arriban al conocimiento de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia se han multiplicado de una manera desproporcionada, por lo que, en este momento, con los recursos técnicos y la estructura de la Corporación, se hace imposible atenderlos todos, dentro de términos adecuados y razonables.

Esta situación tiene su razón de ser, entre otras cosas, en un notable crecimiento de los procesos fallados por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, debido a varias medidas de descongestión enfocadas en las instancias, pero sin complementos en sede de casación; a una extensión paulatina de las competencias y asuntos que le corresponden a la Sala de Casación Laboral; y a un estancamiento del aparato institucional y humano de la Corporación, que le ha impedido atender los volúmenes de decisiones que se le demandan.

Desde hace varios años, en particular desde la expedición de la Ley 1285 de 2009, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ha implementado diferentes medidas de descongestión dirigidas a los juzgados laborales y a las Salas Laborales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, por virtud de las cuales se han logrado reducir los márgenes de congestión de procesos en primera y segunda instancia y se han garantizado decisiones judiciales más prontas.

No obstante, por el incremento del índice de productividad de los despachos y la creación de más juzgados y despachos de magistrado, que han redundado en un crecimiento significativo de los expedientes fallados, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia se ha visto avocada a un aumento exponencial de los negocios que ingresan para su conocimiento. Así, únicamente en lo que al recurso extraordinario de casación concierne, la Sala pasó de recibir alrededor de 2.500 procesos en el año 2006 a 5.897 en el año 2009, lo que refleja una adición de más del 200% en tan solo 3 años. Igualmente, durante los últimos cinco años, en los que han permanecido vigentes los programas de descongestión, los ingresos se han mantenido consistentemente en un promedio anual de más de 5.000 y el inventario acumulado ha tenido un ascenso sostenido de 5.897 procesos en 2009 a 8.343 en 2010, 9.418 en 2011, 12.370 en 2012 y 14.100 en 2013.

Concretamente, para finales del año 2013, teniendo en cuenta el total de procesos pendientes de fallo, junto con otros 1.875 que no habían sido repartidos, la Sala contaba con un total de 15.975 recursos de casación represados. Este incremento es progresivo y constante, por lo que se estima que para el año 2016 la Sala tendrá un inventario acumulado de procesos de alrededor de 18.000.

El embotellamiento permanente de los procesos no solo ha generado dificultades en el funcionamiento de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, sino que ha puesto en entredicho la eficacia de las medidas de descongestión y ha afectado los derechos de las personas a lograr una pronta y cumplida administración de justicia. En efecto, a pesar de la celeridad que se puede haber logrado en el trámite de las instancias, por los planes de descongestión adelantados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, la gran mayoría de procesos laborales y de seguridad social llega finalmente a la Corte Suprema de Justicia, donde, por los altos índices de congestión, se ven detenidos durante varios años, en espera de una decisión definitiva. Por lo mismo, los programas logran una eficacia parcial en las instancias, que se ve truncada por el “cuello de botella” que se forma después de interpuesto el recurso de casación, que, en promedio, tarda más de tres años en ser resuelto. En este punto, se debe tener en cuenta que la cuantía del interés para recurrir en casación laboral es baja, de manera que un alto porcentaje de los procesos fallados por los Tribunales Superiores

llegan a la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia para su análisis.

A lo anterior se debe agregar que la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha visto incrementadas sus competencias y tareas constitucionales, como puede notarse, por ejemplo, con el crecimiento, también dramático, de las acciones de tutela que le son repartidas para su conocimiento. Así, pasó de recibir alrededor de 1.300 tutelas anuales en el año 2002 a 4.754 en el año 2013, esto es, un aumento de más del 300% en tan solo 10 años. Tales niveles se han traducido, a su vez, en que cada magistrado de la Sala proyecta más de 600 sentencias de tutela anuales, además de que debe evaluar las elaboradas por cada uno de los otros despachos. A estas funciones se suman otras nuevas, como el conocimiento de la legalidad de las huelgas, introducida por la Ley 1210 de 2008, los recursos constitucionales de hábeas corpus y otros temas de gran importancia y difícil manejo, como los recursos de anulación en contra de laudos arbitrales emitidos en conflictos colectivos, demandas de revisión, conflictos de competencia, recursos de queja, etc.

Al final, cada magistrado es ponente de alrededor de 1.200 providencias de fondo y la Sala en conjunto produce más de 7.000 de ellas al año, que requieren análisis concienzudos y prudentes, puesto que se refieren a temas trascendentales planteados en recursos de casación, acciones constitucionales, recursos de anulación, calificaciones de huelga y otras providencias, a la vez que en muchos de ellos se diseña y se fija la jurisprudencia en materia laboral y se actúa como órgano de cierre.

De manera paralela, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha mantenido invariable su estructura durante mucho tiempo, a pesar de que la demanda de justicia en materias laborales y de seguridad social ha aumentado significativamente. A la Corporación le han sido asignados nuevos cargos y medidas de descongestión transitorias, que se han enfocado en el nombramiento de empleados y que han redundado en un aumento de la productividad, pero, en definitiva, su infraestructura, aparato técnico y planta de personal ha sido notoriamente insuficiente para contrarrestar el incremento abrupto de los recursos de casación sometidos a su conocimiento y decisión.

En otros términos, el crecimiento desproporcionado de los procesos sometidos al conocimiento de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia no ha sido enfrentado con medidas estructurales, ajustadas a la magnitud de la problemática planteada. No ha habido un correlato efectivo entre los cambios en la demanda, la carga y el nivel de trabajo, y la estructura y capacidad de respuesta de la Corporación.

Los procesos laborales y de seguridad social abordan temas de alta sensibilidad social, además de que generalmente involucran a trabajadores, pensionados, personas de la tercera edad, personas en situación de discapacidad, madres cabeza de familia y menores de edad, que por sus especiales condiciones no pueden someterse a procesos dispendiosos y de larga duración, de manera que la congestión, en determinadas circunstancias, se convierte en una denegación de justicia, a la vez que representa una violación de derechos fundamentales como el de acceso a la Administración de Justicia.

Por ello, aparte de garantizar un correcto funcionamiento de las corporaciones judiciales, el proyecto de reforma que se plantea procura avanzar en el cumplimiento de principios y derechos constitucionales como el trabajo, la justicia, la dignidad humana, el debido proceso y la seguridad social. En la misma orientación, se pretende cumplir compromisos internacionales derivados, entre otros, de los artículos 8° y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que exhortan a los Estados a tener recursos judiciales prontos y efectivos, que garanticen a las personas el ejercicio material de sus derechos fundamentales, reconocidos



en la Constitución y en los Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.

2. Contenido de la medida

El proyecto de reforma planteado parte del íntimo convencimiento de que la congestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia constituye un problema estructural, que afecta derechos fundamentales de los asociados y que requiere de medidas también estructurales, que garanticen la decisión efectiva de los procesos represados, en un tiempo razonable. También es consciente de la imposibilidad de afectar la configuración constitucional y legal de la jurisdicción ordinaria y de su máximo órgano, por lo que se propone un marco excepcional y transitorio de descongestión, con las siguientes características:

i) Se crean cuatro Salas de Descongestión, integradas y conformadas por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, que guardan plena armonía con el modelo de funcionamiento que tiene la Corporación para la decisión de los asuntos sometidos ordinariamente a su competencia, pues tienen tareas específicas que resuelven bajo los mismos parámetros normativos y estándares jurisprudenciales que tiene fijados ordinariamente la Sala de Casación Laboral;

ii) La medida tiene un carácter estrictamente excepcional y responde a la coyuntura crítica de congestión judicial de la Sala de Casación Laboral, de manera que no se puede entender modificada radicalmente la estructura constitucional ordinaria de la Corte Suprema de Justicia;

iii) En el mismo sentido, la medida es esencialmente transitoria y está justificada única y exclusivamente por el término de ocho años, durante el cual, de acuerdo con los índices de productividad esperados, se logran reducir los dramáticos niveles de represamiento de procesos y se puede dotar a la Sala de Casación Laboral de un estado de normalidad, que la habilite para atender de manera prudente el cumplimiento de sus deberes constitucionales;

iv) La finalidad de las Salas de Descongestión es concreta y restringida, pues sus funciones se circunscriben a tramitar y decidir los recursos de casación que le sean asignados por la Presidencia de la Sala de Casación Laboral, de forma tal que tampoco se pueden entender alteradas sustancialmente las funciones y tareas que le competen a la Corte Suprema de Justicia;

v) En concordancia con lo anterior, las Salas de Descongestión no tienen asignadas funciones administrativas propias de la Corte Suprema de Justicia, además de que sus magistrados no hacen parte de la Sala Plena de la Corporación, ni pueden tomar parte de sus decisiones;

vi) La labor de las Salas de Descongestión se restringe a los recursos de casación, que es donde se concentra el mayor índice de represamiento de procesos en la Sala de Casación Laboral, pero no tienen la potestad de crear o modificar la jurisprudencia, que es una de las finalidades esenciales de la Corte Suprema de Justicia, por ser su carácter transitorio;

vii) De acuerdo con las proyecciones y las necesidades concretas de la Sala de Casación Laboral, se crean cuatro Salas de Descongestión compuestas por tres magistrados de descongestión cada una, de duración igual al de la medida y que, en todo caso, no superan los periodos constitucionales de 8 años, además de que su elección, requisitos para acceder al cargo y elección está sometida a las mismas condiciones previstas para los miembros titulares de la Corporación;

viii) Finalmente, se debe contar con la previsión y asignación de los recursos necesarios para el funcionamiento adecuado de la Sala de Descongestión,

parte de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Bajo dichos parámetros, la reforma propuesta impulsa la optimización del funcionamiento de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, vela por el ejercicio efectivo de derechos fundamentales de los administrados, le da cumplimiento a principios y derechos establecidos en la Constitución Política y en estándares internacionales de protección del trabajo, todo ello, sin afectar la estructura constitucional y legal de la jurisdicción ordinaria y sus órganos.

De los honorables congresistas,

  
OSCAR MAURICIO LIZCANO  
Senador de la República

  
ROY BARRERAS MONTEALEGRE  
Senador de la República

  
MUSA ABRAHAM BESAILE FAYAD  
Senador de la República

  
BERNARDO MIGUEL ELIAS VIDAL  
Senador de la República

  
MANUEL ENRIQUEZ ROSERO  
Senador de la República

  
GERMAN DARIO HOYOS G.  
Senador de la República

  
MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL  
Senadora de la República

  
MANUEL GUILLERMO MORA  
Senador de la República

  
MARTÍN EMILIO MORALES DIZ  
Senador de la República

  
JOSÉ DAVID NEME GARDÓZA  
Senador de la República

  
MILTON ARLEX RODRÍGUEZ S.  
Senador de la República

  
CARLOS ENRIQUE SOTO J.  
Senador de la República

  
WILLIAM JIMMY CHAMORRO CRUZ  
Senador de la República

  
EDUARDO E. PULGAR DAZA  
Senador de la República

  
ANDRÉS FELIPE GARCÍA ZUCCARDI  
Senador de la República

  
MIGUEL AMÍN ESCAF  
Senador de la República

  
ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BAEZ  
Senador de la República

  
JOSÉ A. GNECCO ZULETA  
Senador de la República

  
BENEDETTI VILLANEDA ARMANDO  
Senador de la República

  
ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO  
Senador de la República

  
VILLADIEGO VILLADIEGO SANDRA ELENA  
Senadora de la República

  
JUAN FELIPE LEMOS URIBE  
Representante a la Cámara

  
LUZ ADRIANA MORENO M.  
Representante a la Cámara

  
ALBEIRO VANEGAS OSORIO  
Representante a la Cámara

  
MARTHA P. VILLALBA H.  
Representante a la Cámara

  
EDUARDO A. CRISPIEN BORRERO  
Representante a la Cámara

  
CARLOS ARTURO CORREA M.  
Representante a la Cámara

  
EFRAÍN ANTONIO TORRES M.  
Representante a la Cámara

  
MARTA CECILIA CURI OSORIO  
Representante a la Cámara

  
ALONSO JOSÉ DEL RÍO CABARCAS  
Representante a la Cámara

  
JAIRO E. CASTIBLANCO PARRA  
Representante a la Cámara



CRISTOBAL RODRIGUEZ HERNANDEZ  
Representante a la Cámara

JOHN JAIRO CARDENAS MORAN  
Representante a la Cámara

JOSE BERNARDO FLOREZ A.  
Representante a la Cámara

SARA ELENA PIEDRAHITA L.  
Representante a la Cámara

RAYMUNDO ELIAS MENDEZ B.  
Representante a la Cámara

ALFREDO GUILLERMO MOLINA T.  
Representante a la Cámara

ALFREDO RAFAEL DEL PUQUE Z.  
Representante a la Cámara

EDUARDO AGAFON DIAZ GRANADOS A.  
Representante a la Cámara

WILMER RAMIRO GONZALEZ MENDOZA  
Representante a la Cámara

NICOLAS DANIEL GUERRERO M.  
Representante a la Cámara

JORGE ELIECER TAMAYO M.  
Representante a la Cámara

RAFAEL EDUARDO PALAU S.  
Representante a la Cámara

LEON DARIO RAMIREZ V.  
Representante a la Cámara

BERNER LEON ZAMBRANO  
Representante a la Cámara

HERNAN PENAGOS GIRALDO  
Representante a la Cámara

CHRISTIAN JOSE MORENO V.  
Representante a la Cámara

JAIME BUENAHORA FEBRES  
Representante a la Cámara

EDUARDO J. TOUS DE LA OSSA  
Representante a la Cámara

JOSE EDILBERTO CAICEDO S.  
Representante a la Cámara

ANA MARIA RINCON H.  
Representante a la Cámara

ELDA LUCY CONTENTO S.  
Representante a la Cámara

DIDIER BURGOS RAMIREZ  
Representante a la Cámara

CARLOS EDWARD OSORIO A.  
Representante a la Cámara

ELBERT DIAZ LOZANO  
Representante a la Cámara

JAIME ARMANDO YEPES M.  
Representante a la Cámara

NERY OROS ORTIZ  
Representante a la Cámara

ALEXANDER GARCIA  
Representante a la Cámara

## SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 1° del mes de septiembre del año 2014, se radicó en este despacho el Proyecto de Ley Estatutaria número 78, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Mauricio Lizcano* y *José David Name C.*

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 1° de septiembre de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Ley Estatutaria número 78 de 2014, por el cual se modifican los artículos 15 y 16 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores *Oscar M. Lizcano*, *Roy Barreras*, *José David Name*, *Musa Besaile*, *Germán Hoyos*, *Bernardo M. Elías*, *Martín E. Morales* y otros y los Representantes a la Cámara *Juan F. Lemos*, *Luz A. Moreno*, *Albeiro Vanegas*, *Carlos A. Correa*, *Efraín Torres M.*, *Hernán Penagos* y otros (Bancada Partido de la U.). La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley Estatutaria es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 1° de septiembre de 2014

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley estatutaria de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*José David Name Cardozo.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

# PONENCIAS

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 010 DE 2014

por la cual se reforma el artículo 221 y se adicionan los artículos 221A y 221B y se modifica el artículo 277 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá D. C., 1° de septiembre de 2014

Doctor

JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 010 de 2014, por la cual se reforma el artículo 221 y se adicionan los artículos

221A y 221B y se modifica el artículo 277 de la Constitución Política de Colombia.

## SÍNTESIS DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo tiene como finalidad establecer dentro de la Carta Política la institución del fuero penal militar. Se incorpora con dicho proyecto en el texto constitucional, cláusulas expresas que clarifiquen el alcance efectivo del mismo.

## TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional

Autores: Senadores *Álvaro Uribe Vélez*, *María del Rosario Guerra*, *Alfredo Ramos Maya*, *Honorio Henríquez*, *Nohora Tovar Rey*, *Susana Correa*, *Thania Vega* y *Paloma Valencia Laserna*.

Proyecto Publicado: *Gaceta del Congreso* número 385 de 2014.

### COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA

Mediante comunicación del 4 de agosto del año de 2014, notificada el día 8 de agosto del mismo año; conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, fui designada ponente para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 010 de 2014. –Fuero Penal Militar–.

#### OBJETIVO DE LA INICIATIVA

El proyecto tiene por objeto establecer los marcos conceptuales por medio de los cuales se interpretan las conductas punibles que en ejercicio de sus funciones cometan los miembros de la fuerza pública. Las modificaciones que trae consigo al articulado Constitucional, pretenden brindar a los integrantes de las Fuerzas Militares y de Policía, la seguridad jurídica en el marco de las funciones propias del servicio que le prestan al país. Servicio que es por esencia particular y único.

Elevar a nivel constitucional parámetros normativos que establecen y clarifican la competencia de las Cortes y Tribunales Militares, implica para los miembros procesados de la fuerza pública la garantía efectiva del derecho fundamental a un debido proceso y un juicio técnico y expedito, sin dilaciones injustificadas por concepto de conflicto de competencias entre la jurisdicción ordinaria y la penal militar.

Al establecer de manera más clara a nivel constitucional los límites bajo los cuales se circunscribe el fuero militar, el Proyecto de Acto Legislativo, evidencia meridianamente los elementos propios del fuero militar penal, establecidos previamente por la Corte Constitucional. A saber, “*en cuanto al juzgamiento de las conductas delictivas realizadas por los miembros de la Fuerza Pública (elemento objetivo); dicho fuero cubre a todos los miembros de la Fuerza Pública que al tenor de lo preceptuado por el artículo 216 ibídem está integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (elemento subjetivo); el fuero militar se restringe a los ilícitos penales cometidos en “servicio activo y en relación con el mismo servicio” (elemento funcional)*” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1149 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería). Al definir el ámbito de alcance del elemento funcional, se crean límites claros entre la justicia ordinaria y la penal militar.

#### PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, me permito solicitar a los Senadores de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, aprobar en Primer Debate el **Proyecto de Acto Legislativo número 010 de 2014**, por el cual se reforma el artículo 221 y se adicionan los artículos 221A y 221B y se modifica el artículo 277 de la Constitución Política de Colombia, con el pliego de modificaciones.

Cordialmente,



PALOMA VALENCIA LASERNA  
Ponente

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 010 DE 2014

*por el cual se reforma el artículo 221 y se adicionan los artículos 221A y 221B y se modifica el artículo 277 de la Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 221 de la Constitución Política quedará así:

De los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales cortes o tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro.

Parágrafo 1°. Un delito está relacionado con el servicio cuando haya sido cometido en el marco del desarrollo de operaciones militares u operativos policiales y demás procedimientos, actividades y tareas realizadas por los miembros activos de la Fuerza Pública en desarrollo de la misión Constitucional, legal y reglamentaria que se les ha asignado.

Parágrafo 2°. Las conductas constitutivas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario atribuidas a los miembros de la Fuerza Pública en desarrollo de operaciones militares u operativos policiales serán investigadas y juzgadas por las Cortes Marciales y Tribunales Militares.

Parágrafo 3°. La valoración jurídica de las conductas a que se refiere la presente disposición debe cumplirse a partir de la identificación y valoración de las reglas jurídicas y protocolos técnicos aplicables a la planeación y ejecución de la operación, operativo, actividad o tarea específica de que se trate.

Artículo 2°. Adiciónese un artículo 221A a la Constitución Política en los siguientes términos:

**Artículo 221A.** Los miembros de la Fuerza Pública cumplirán la detención preventiva y las penas privativas de la libertad en centros de reclusión establecidos para tal finalidad, en Unidades Militares y Policiales.

Artículo 3°. Adiciónese un artículo 221B a la Constitución Política en los siguientes términos:

**Artículo 221B.** Las faltas disciplinarias cometidas por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, serán investigadas y sancionadas en forma prevalente por las autoridades militares y de policía con atribuciones disciplinarias de conformidad con las competencias y procedimientos especiales previstos por la ley.

Artículo 4°. El artículo 77 numeral 6 de la Constitución quedará así:

**Artículo 277.** El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

(...)

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley. Se exceptúan de este ejercicio preferente del poder disciplinario las faltas cometidas por los miembros de la Fuerza Pública.

Artículo 5°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.



PALOMA VALENCIA LASERNA  
Ponente

\*\*\*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 156 DE 2013 SENADO, 028 DE 2013 CÁMARA

*por medio de la cual se adiciona un numeral nuevo, que será el 7 al artículo 34 de la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal).*

Bogotá, D. C., agosto de 2014

Doctor

JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Respetado señor Presidente Galán Pachón:

Por decisión de la Mesa Directiva de la honorable Comisión Primera del Senado me ha correspondido ser ponente para



primer debate del **Proyecto de ley número 156 de 2013 Senado, 028 de 2013 Cámara**, por medio de la cual se adiciona un numeral nuevo, que será el 7 al artículo 34 de la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), la cual me permito rendir en los siguientes términos:

### 1. Trámite legislativo

Por iniciativa de los honorables Representantes a la Cámara Hugo Velásquez Jaramillo y Jorge Eliécer Gómez Villamizar, el 31 de julio de 2013 inició su trámite el **Proyecto de ley número 028 de 2013 Cámara, 156 de 2013 Senado**, por medio de la cual se adiciona un numeral nuevo, que será el 7 al artículo 34 de la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), cuyo texto, contenido de 2 artículos, fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 555 de 2013.

Radicada la iniciativa y agotado el trámite de su publicación, su aprobación se produjo tanto en Comisión Primera como en Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, según consta en las *Gacetas del Congreso* números 639, 748 y 949 de 2013, sin incorporar la modificación alguna.

### 2. Objeto

En la exposición de motivos, los autores del proyecto de ley indicaron que su propósito es crear un fuero legal para el juzgamiento de los Alcaldes Distritales y Municipales, al atribuirles a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, el conocimiento y juzgamiento de las conductas penales que lleguen a cometer los mandatarios locales durante el ejercicio del cargo y con ocasión de sus funciones.

### 3. Justificación

Se basó en el necesario respeto por la jerarquía, representatividad y preponderancia de la autoridad ejecutiva del nivel local, máxime cuando cada vez las competencias asignadas a la misma resultan más complejas, al referirse a temáticas tan variadas como la sostenibilidad fiscal, la contratación administrativa y los gastos de inversión y funcionamiento.

Igualmente se adujo que el juzgamiento de las conductas penales relacionadas con la labor de los burgomaestres vienen siendo adelantadas por funcionarios judiciales de rango local o municipal, quienes no cuentan con la preparación suficiente y necesaria en el ámbito de la administración pública, no siendo así de poca monta la estadística que indica que menos del 3% de los procesos penales adelantados contra los alcaldes terminan en sentencias condenatorias, con las secuelas propias que para la gobernabilidad generan estas circunstancias, más aún cuando en ellas media privación de la libertad y en ocasiones, intereses políticos.

Se advirtió que el fundamento para la emisión de la ley propuesta está dado en la equidad, ya que los gobernadores tienen fuero constitucional y son juzgados por la Corte Suprema de Justicia.

### 4. Análisis de la propuesta legislativa para primer debate en Senado

#### 4.1. De forma

El trámite impartido en la Cámara de Representantes al presente Proyecto de Ley no tiene reparo alguno.

#### 4.2. De fondo

La iniciativa parlamentaria que ahora se estudia procura crear una regla procedimental de competencia, asignando el juzgamiento penal en primera instancia de los Alcaldes Municipales y Distritales, a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

Se trata de desarrollar el subprincipio constitucional del juez natural, parte integrante del debido proceso y del que se ha explicado que exige, para el procesamiento de un hecho o un comportamiento, la concepción de un órgano habilitado en abstracto para su conocimiento, tramitación y decisión. En palabras de la Corte Constitucional el concepto de "... juez natural hace referencia de una parte a la especialidad, pues el legislador deberá consultar como principio de ra-

zón suficiente la naturaleza del órgano al que atribuye las funciones judiciales, y de otro lado, a la predeterminación legal del Juez que conocerá de determinados asuntos, lo cual supone: i) que el órgano judicial sea previamente creado por la ley; ii) que la competencia le haya sido atribuida previamente al hecho sometido a su decisión; iii) que no se trate de un juez por fuera de alguna estructura jurisdiccional (ex post) o establecido únicamente para el conocimiento de algún asunto (ad hoc); y iv) que no se someta un asunto a una jurisdicción especial cuando corresponde a la ordinaria o se desconozca la competencia que por fuero ha sido asignada a determinada autoridad judicial."<sup>1</sup>

Los anteriores requisitos se acreditan en el presente caso, a saber:

a) Respecto al criterio de especialidad, este encuentra su respaldo en la entidad, jerarquía, dignidad y representatividad de las autoridades hipotéticamente enjuiciadas –Alcaldes Locales y Distritales–, como que se trata de adscribir la competencia para su juzgamiento penal en primera instancia a los Tribunales Superiores, máximas autoridades de la jurisdicción ordinaria en cada Distrito Judicial, sobre los cuales únicamente ejerce potestad jurisdiccional en superioridad funcional la Corte Suprema de Justicia, quien para estos eventos actuaría como eventual juez de segunda instancia.

La preparación, recorrido y experiencia de quienes fungen como magistrados de estas corporaciones judiciales, así como el rango equivalente de los delegados de la Fiscalía ante dichos órganos, explica y respalda que sean ellos a quienes se les entregue tan delicada competencia, en la que está involucrado tanto el procesamiento de conductas referidas al ejercicio de la administración pública como el principio democrático y de la representación popular, los que en su conjunto deben ser ponderados y cuidadosamente aplicados.

Se trata de dar tratamiento justo y proporcional a la investidura de los alcaldes, cuyo papel como representantes de los municipios (artículo 314 Constitución Política) demanda un estatus propio de tal categoría territorial, a la que la Carta describe como la "...entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado [a la que] le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes."<sup>2</sup>;

b) El órgano judicial al que se le otorga la competencia está previamente creado por la ley, pues se trata de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, cuyo antecedente normativo de respaldo más reciente data de 1996, con la Ley 270 de dicha anualidad, con antecedentes que se remontan a la Ley 30 de 1888 y las disposiciones antecedentes contentivas del Código Judicial de la época;

c) El proyecto de ley prevé que su vigor se dará una vez ocurrida su sanción y publicación, de suerte que su aplicación únicamente será posible para situaciones posteriores, lo que así se entiende por la redacción de la disposición, como de lo normado en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887;

d) Al adscribirse la competencia a un órgano permanente dentro de la estructura de la jurisdicción ordinaria (artículo 11 Ley 270 de 1996), se descarta la posibilidad de considerar que se esté frente a un juez por fuera de la estructura jurisdiccional o uno establecido únicamente para el conocimiento preciso de esta única clase de asuntos;

e) No se está sometiendo esta serie de casos a una jurisdicción especial o diferente a la que normal y ordinariamente los

<sup>1</sup> Sentencia C-180 de 2014.

<sup>2</sup> Artículo 311.

conoce, ni menos se desconoce fuero normativo alguno, como quiera que, al contrario, lo pretendido es crear uno de naturaleza legal hasta ahora inexistente.

Por todo lo anteriormente expuesto, se propondrá a la Comisión dar primer debate al presente proyecto, no sin antes bosquejar una modificación en su redacción, para hacerlo más coherente y dotarle de un mejor sentido gramatical.

**5. Pliego de modificaciones**

El texto con que se inicia el artículo que ahora se pretende adicionar, determina que *“Las salas penales de los tribunales superiores de distrito judicial conocen:...”*, mientras que la agregación postulada desde la Cámara comienza por decir que *“En primera instancia conocerá...”*, por lo que el dispositivo a incorporar quedará más claro si en de él se elimina el término *“conocerá”*, pues sería un pleonismo al armonizarse con el párrafo inicial al que accede.

Igualmente es suficiente con enunciar que la competencia de los Tribunales estará limitada a juzgar los delitos cometidos por los Alcaldes Municipales y Distritales en ejercicio de sus funciones o por razón de ellas, sobrando la frase *“y por los delitos contra la administración pública”*, porque los mismos están incorporados en lo que corresponde propiamente a las conductas desviadas que pueden llegar a consolidar *“en ejercicio de sus funciones o por razón de ellas”*.

Finalmente la ley debe regir desde que se supone conocida, y así sucede con su inserción en el *Diario Oficial* (artículos 11 y 12 del Código Civil). Eventualmente, puede suceder, las fechas no coincidan entre la sanción presidencial y la publicación o promulgación, lo que podría generar traumatismos y equívocos al determinar a partir de qué momento exacto será aplicable la norma.

De acuerdo con las precedentes motivaciones, se formula a la Comisión el siguiente pliego de modificaciones:

Texto aprobado en Cámara de Representantes	Propuesta primer debate Senado
Artículo 1°. Adiciónese un numeral nuevo al artículo 34 de la Ley 906 de 2004, que será el siguiente: 7. En primera instancia conocerá de las actuaciones que se sigan contra los Alcaldes Distritales y Municipales, por los delitos cometidos en ejercicio de sus funciones o por razón de ellas y por los delitos contra la administración pública.	Artículo 1°. Adiciónese un numeral nuevo al artículo 34 de la Ley 906 de 2004, que será el siguiente: 7. En primera instancia de las actuaciones que se sigan contra los Alcaldes Distritales y Municipales, por los delitos cometidos en ejercicio de sus funciones o por razón de ellas.
Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**6. Proposición**

En consideración a los argumentos expuestos, me permito solicitar a la honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, darle primer debate al **Proyecto de ley número 156 de 2013 Senado, 028 de 2013 Cámara, por medio de la cual se adiciona un numeral nuevo, que será el 7 al artículo 34 de la Ley 906 de 2004**

(Código de Procedimiento Penal)”, con el pliego de modificaciones adjunto.

Cordialmente,



ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA  
Senador de la República  
Ponente

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 156 DE 2013 SENADO, 028 DE 2013 CÁMARA**

*por medio de la cual se adiciona un numeral nuevo, que será el 7 al artículo 34 de la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal).*

Propuesta de texto para primer debate Comisión Primera del Senado
El título se mantiene igual al aprobado en Cámara de Representantes
Artículo 1°. Adiciónese un numeral nuevo al artículo 34 de la Ley 906 de 2004, que será el siguiente: 7. En primera instancia de las actuaciones que se sigan contra los Alcaldes Distritales y Municipales, por los delitos cometidos en ejercicio de sus funciones o por razón de ellas.
Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA  
Senador de la República  
Ponente

**CONTENIDO**

Gaceta número 446 - Lunes, 1° de septiembre de 2014	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA	Págs.
Proyecto de ley estatutaria número 78 de 2014 Senado, por la cual se modifican los artículos 15 y 16 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia .....	1
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de acto legislativo número 010 de 2014, por la cual se reforma el artículo 221 y se adicionan los artículos 221A y 221B y se modifica el artículo 277 de la Constitución Política de Colombia .....	5
Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 156 de 2013 Senado, 028 de 2013 Cámara, por medio de la cual se adiciona un numeral nuevo, que será el 7 al artículo 34 de la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal) .....	6