



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 761

Bogotá, D. C., jueves, 27 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.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 ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 22 DE 2018 SENADO

*por medio del cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se reforma el equilibrio orgánico de frenos y contrapesos.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** El artículo 28 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

**Artículo 28.** *Toda persona es libre.* Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes, para que este adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley.

En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles. Nadie podrá ser privado de la libertad mediante una medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario, por más de (1) año salvo que medie nueva investigación penal por hechos diferentes.

**Artículo 2°.** El artículo 116 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

**Artículo 116.** El Tribunal Constitucional Supremo, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

El Congreso y el Consejo de Estado ejercerán determinadas funciones judiciales.

La ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. También atribuirá función jurisdiccional a las autoridades administrativas en materia de infracciones, querellas y pequeñas causas. Sin embargo, no les será permitido juzgar delitos.

La ley reglamentará la forma en que la autoridad administrativa adelante la acusación y juzgamiento de querellas y pequeñas causas.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente con la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores, o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

**Artículo 3°.** La Constitución Política tendrá el siguiente artículo nuevo:

**Artículo Nuevo.** *La Rama Judicial estará conformada por dos instancias.* La primera que será especializada o promiscua según se requiera. Los tribunales ejercerán la segunda instancia. La ley desarrollará la carrera judicial garantizando los jueces y magistrados decanos.

**Artículo 4°.** El artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

**Artículo 135.** Son facultades de cada Cámara:

1. Elegir sus mesas directivas.
2. Elegir a su Secretario General, para períodos de dos años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara.

3. Solicitar al Gobierno los informes que necesite, salvo lo dispuesto en el numeral 2 del artículo siguiente.
4. Determinar la celebración de sesiones reservadas en forma prioritaria a las preguntas orales que formulen los Congresistas a los Ministros y a las respuestas de estos. El reglamento regulará la materia.
5. Proveer los empleos creados por la ley para el cumplimiento de sus funciones.
6. Recabar del Gobierno la cooperación de los organismos de la administración pública para el mejor desempeño de sus atribuciones.
7. Organizar su Policía interior.
8. Citar y requerir a los Ministros para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Ministros no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los Ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.
9. Proponer moción de censura respecto de los ministros y del Fiscal General de la Nación por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, en Congreso pleno, con audiencia de los ministros respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara. Una vez aprobada, el ministro o el Fiscal quedarán separados de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos.

**Artículo 5°. La Constitución Política de Colombia tendrá el siguiente artículo nuevo:**

**Artículo Nuevo.** El Congreso de la República es el máximo órgano de la rama legislativa, está integrado por el Senado de la República y la Cámara de Representantes. Su administración estará a cargo de un único órgano, el cual contará con autonomía presupuestal, técnica

y administrativa, y estará sujeto a un régimen legal propio.

**Artículo 6°. Adiciónase el artículo 173 de la Constitución Política con un numeral que quedará así:**

6. Elegir al Procurador General de la Nación con el mismo procedimiento para elegir el Contralor.

**Artículo 7°. El artículo 174 de la Constitución Política quedará así:**

**Artículo 174.** Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, aunque hubiere cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

**Artículo 8°. El artículo 175 de la Constitución Política quedará así:**

**Artículo 175.** En los juicios que se sigan ante el Senado, se observarán estas reglas:

1. El acusado queda de hecho suspenso de su empleo, siempre que una acusación sea públicamente admitida.
2. Si la acusación se refiere a delitos comunes, a delitos cometidos en ejercicio de sus funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado impondrá la pena a que haya lugar de acuerdo con la ley.
3. El Senado podrá cometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno, reservándose el juicio y la sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios, al menos, de los votos de los Senadores presentes.

**Artículo 9°. Modifíquese el numeral tercero del artículo 178 de la Constitución Política quedará así:**

3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces.

**Artículo 10.** El artículo 186 de la Constitución quedará así:

**Artículo 186.** Ningún miembro del Congreso podrá ser aprehendido ni llamado a juicio sin permiso de la Cámara a que pertenezca, durante el período constitucional. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación.

Ningún miembro del Tribunal Supremo Constitucional podrá ser aprehendido ni llamado a juicio sin permiso de la Comisiones Primeras Conjuntas del Senado y la Cámara de Representantes.

**Artículo 11. Adiciónese el artículo 189 de la Constitución Política con el siguiente numeral, así:**

29. Nombrar al Fiscal General de la Nación, en los términos del artículo 249 de la Constitución Política, por un periodo de 4 años.

**Artículo 12. La Constitución Política tendrá el siguiente artículo nuevo:**

**Artículo nuevo.** Corresponde al Gobierno, en relación con los jueces de pequeñas causas, presentar, por intermedio de los funcionarios de policía judicial, la investigación de los hechos que revistan las características de una conducta de su competencia, mediando acusación de la víctima.

**Artículo 13. La constitución Política tendrá el siguiente artículo nuevo:**

### **Título VIII**

#### **Capítulo Único**

#### **Del Consejo de Estado**

**Artículo nuevo.** El Consejo de Estado se compondrá del número impar de Consejeros que determine la ley. Serán elegidos para períodos individuales de 6 años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso, que será de 70 años.

Uno de cada tres consejeros provendrá de la academia; uno de cada tres provendrá de la carrera judicial y uno de cada tres será elegido por méritos.

Una vez enviada la terna, el Presidente realizará una audiencia pública con los candidatos y seleccionará uno, el procedimiento se repetirá para cada terna.

Si pasados tres (3) meses desde que se produzca la vacante, alguno de los órganos encargados de elaborar la terna aún no la ha presentado, el Presidente de la República tendrá la obligación de elegir un magistrado respetando el origen del mismo.

La ley reglamentará este artículo.

Los Consejeros serán electos para períodos individuales no reelegibles, de seis años (6), exceptuando al Vicepresidente de la República, que será Consejero y Presidente de la Corporación en tanto ostente esa dignidad.

Para ser Consejeros se requieren las mismas condiciones que para ser magistrado del Tribunal Constitucional Supremo y rigen las mismas inhabilidades e incompatibilidades, salvo la edad.

El Consejo de Estado tendrá autonomía administrativa y presupuestal.

Ningún Consejero, en ejercicio o retirado, podrá ser incluido en las listas de candidatos a Fiscal General de la Nación o Procurador General de la Nación.

**Artículo 14. La Constitución Política tendrá el siguiente artículo nuevo:**

**Artículo nuevo.** El trabajo de todos los jueces y magistrados de la República debe ser evaluado y acompañado por la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial; de los resultados de tal evaluación dependerá su permanencia en el cargo y ascensos en la carrera judicial.

**Artículo 15. Adicionase el siguiente párrafo al artículo 230 de la Constitución Política, así:**

Tres sentencias uniformes constituyen jurisprudencia, que servirá de precedente obligatorio para los fallos del propio cuerpo y del sistema. Los cuerpos colegiados que administren justicia sólo podrán modificar su jurisprudencia con mayorías calificadas, que constituyan las tres cuartas partes de los magistrados de cada corporación, con clara y precisa motivación. La jurisprudencia del Tribunal tendrá que ser expresamente señalada como tal en la parte resolutive de las sentencias. Las motivaciones de la misma no constituyen jurisprudencia.

**Artículo 16. El artículo 232 de la Constitución Política quedará así:**

**Artículo 232.** Para ser Magistrado del Tribunal Constitucional Supremo, se requiere:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
2. Ser abogado.
3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
4. Haber desempeñado, durante (20) veinte años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.
5. Ser mayor de 50 años.

**Artículo 17. La Constitución Política tendrá el siguiente artículo nuevo:**

### **Capítulo 2**

#### **Del Tribunal Constitucional Supremo**

**Artículo nuevo.** El Tribunal Constitucional Supremo es el máximo órgano de la jurisdicción ordinaria y de la jurisdicción contencioso administrativa al que se le confían la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. El Tribunal conocerá únicamente y en única instancia sobre los recursos extraordinarios de amparo constitucional que sean interpuestos contra providencias proferidas por los demás tribunales. Esta jurisprudencia será obligatoria para toda la rama.

Se compondrá del número impar de magistrados que determine la ley. La ley dividirá el Tribunal en

salas, señalará a cada una los asuntos que deba conocer separadamente y determinará aquellos en que deba intervenir el Tribunal en pleno. El Tribunal se dará su propio reglamento.

**Artículo 18. La Constitución Política tendrá el siguiente artículo nuevo:**

**Artículo nuevo.** Son atribuciones del Tribunal Constitucional Supremo, en tanto máximo órgano de la jurisdicción ordinaria:

1. Unificar la jurisprudencia nacional en materia civil, laboral, mercantil y penal, a través de sentencias en cuya parte resolutive la precisará de manera clara e inequívoca, sobre el asunto que considere necesario establecerla. Tres sentencias uniformes del Tribunal Supremo constituirán jurisprudencia, que servirá de precedente obligatorio para sus propios fallos, precedente que deberán seguir los jueces y tribunales competentes.

El Tribunal Constitucional Supremo no podrá variar su jurisprudencia sino en los términos del artículo 230 de la Constitución.

2. Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el Derecho Internacional.

**Artículo 19. La Constitución Política tendrá el siguiente artículo nuevo:**

**Artículo nuevo.** Son atribuciones del Tribunal Constitucional Supremo, en tanto máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa:

1. Unificar la jurisprudencia nacional en la materia a través de sentencias en cuya parte resolutive la precisará de manera clara e inequívoca, sobre el asunto que considere necesario establecerla. Tres sentencias uniformes del Tribunal Supremo constituirán jurisprudencia contencioso-administrativa, que servirá de precedente para sus propios fallos, precedente obligatorio que deberán seguir los propios jueces y tribunales competentes, y los servidores públicos. El Tribunal no podrá variar su jurisprudencia sino en los términos del artículo 230 de la Constitución.
2. Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley.

**Artículo 20. La Constitución Política tendrá el siguiente artículo nuevo:**

**Artículo nuevo.** Como máximo tribunal guardián de la integridad y supremacía de la Constitución, son atribuciones del Tribunal Constitucional Supremo:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos

contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, solo por vicios de procedimiento en su formación.
3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos solo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.
4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. Cuando la demanda sea por vicios de procedimiento en su formación, esta tendrá un término máximo de un (1) año para ser presentada, contados a partir de la fecha de promulgación de la ley impugnada.
5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.
6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.
7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.
8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.

**Artículo 21. El artículo 245 de la Constitución Política quedará así:**

**Artículo 245.** El Gobierno no podrá conferir empleo a los Magistrados del Tribunal Constitucional Supremo, durante el período de

ejercicio de sus funciones ni dentro de los cuatro (4) años siguientes a su retiro.

No podrá aspirar a ser Magistrado del Tribunal Constitucional Supremo la persona que durante los cuatro (4) años anteriores a la vacancia del cargo que pretenda, haya sido elegido o aspirado a desempeñar cargos de elección popular, o elegido o aspirado a las dignidades de Procurador General, Fiscal General o Contralor General de la Nación.

Quienes hayan sido magistrados tampoco podrán postularse a ningún cargo de elección popular, ni ejercer el cargo de Fiscal, Procurador o Contralor General de la Nación dentro de los cuatro (4) años siguientes a su retiro.

**Artículo 22. La Constitución Política tendrá el siguiente artículo nuevo:**

**Artículo nuevo.** Los Magistrados del Tribunal Constitucional Supremo serán elegidos para períodos individuales de diez (10) años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso, que será de setenta (70) años.

Uno de cada tres magistrados provendrá de la academia y será elegido por el Presidente; uno de cada tres provendrá del litigio y el ejercicio privado de la profesión y será elegido por el Congreso previa realización de audiencias públicas y carrera judicial y uno de cada tres será elegido por cooptación de la carrera judicial.

**Artículo 23. El artículo 254 de la Constitución Política quedará así:**

### Capítulo 3

#### De la Administración de la Rama Judicial

**Artículo 254.** La administración de la Rama Judicial estará a cargo de una entidad administrativa autónoma, que se conocerá como la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial y estará organizada como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio. Será compuesta por la Junta Directiva de Administración de la Rama Judicial y la Gerencia de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial.

**Parágrafo.** La Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial es un órgano eminentemente administrativo y no tiene competencia para conocer de acción judicial alguna.

**Artículo 24. El artículo 255 de la Constitución Política quedará así:**

**Artículo 255.** La Junta Directiva de Administración de la Rama Judicial será la máxima autoridad administrativa de la Rama. Tendrá a su cargo la orientación de la Dirección Ejecutiva de la rama y estará compuesta como órgano colegiado integrado por nueve miembros así: el Presidente del Tribunal Constitucional Supremo, quien la presidirá, dos Magistrados designados por el

Presidente del Tribunal Constitucional Supremo, el Gerente de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial, el Fiscal General de la Nación, un representante de los funcionarios y empleados de la Rama elegido por estos en la forma que señale la ley, y tres (3) miembros de representación exclusiva nombrados por las tres (3) mejores Facultades de Derecho del país de acuerdo con el promedio de los resultados de las pruebas de Estado, en la forma que determine la ley.

**Artículo 25. La Constitución Política tendrá el siguiente artículo nuevo:**

**Artículo Nuevo.** Corresponden a la Junta Directiva de Administración de la Rama Judicial las siguientes atribuciones:

1. Crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir Tribunales, las Salas de estos y los Juzgados, cuando así se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia, así como crear Salas desconcentradas en ciudades diferentes de las sedes de los Distritos Judiciales, de acuerdo con las necesidades de estos.
2. Fijar la división del territorio para efectos judiciales.
3. Regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.
4. Dictar los reglamentos relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos.
5. Aprobar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial que deberá remitirse al Gobierno nacional.
6. Decidir sobre el cambio de radicación y el traslado de procesos judiciales de cualquier jurisdicción y la creación de jueces con competencia nacional.
7. Administrar la carrera judicial.
8. Las demás que señale la ley.

**Artículo 26. La Constitución Política tendrá el siguiente artículo nuevo:**

**Artículo nuevo.** El Gerente de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial será un administrador de empresas o ciencias afines; será elegido por la Junta Directiva y será miembro de ella mientras dure en su cargo; será miembro de dedicación exclusiva, representante legal de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial y funcionario de libre nombramiento y remoción.

Los miembros de representación exclusiva, nombrados por las facultades y el representante de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, ejercerán su función en la Junta Directiva por períodos de cuatro (4) años.

El Presidente del Tribunal Constitucional Supremo, así como los dos Magistrados que él

designe, ejercerán su cargo en la Junta Directiva de la Administración Judicial por el mismo término del periodo en que el respectivo magistrado sea el Presidente del Tribunal.

**Artículo 27. La Constitución Política tendrá el siguiente artículo nuevo:**

**Artículo nuevo.** Corresponden a la Gerencia de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial las siguientes atribuciones y funciones:

1. Dotar a cada una de las jurisdicciones de la estructura administrativa y los medios necesarios para el cumplimiento de las funciones de evolución del desempeño, control disciplinario y gestión de los procesos judiciales.
2. Establecer indicadores de gestión de los despachos judiciales e índices de rendimiento, lo mismo que indicadores de desempeño para los funcionarios y empleados judiciales con fundamento en los cuales se realice su control y evaluación correspondientes. La Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial adoptará como mínimo los siguientes indicadores básicos de gestión: congestión, retraso, productividad y eficacia.
3. Elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial que deberá remitirse al Gobierno nacional y someterlo a la aprobación de la Junta Directiva de Administración de la Rama Judicial.
4. Elaborar el Proyecto de Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial, con su correspondiente Plan de Inversiones y someterlo a la aprobación de la Junta Directiva de Administración de la Rama Judicial.
5. Ejecutar el presupuesto de la Rama Judicial.
6. Administrar un sistema único de estadísticas judiciales.
7. Las demás que determine la ley.

**Artículo 28. La Constitución Política tendrá el siguiente artículo nuevo:**

**Artículo nuevo.** La función disciplinaria de jueces y magistrados estará a cargo de un Tribunal Disciplinario. Será un cuerpo colegiado dentro de la Rama Judicial, de integración mixta; tres (3) magistrados serán designados por la Junta Directiva de la Rama Judicial, un magistrado por el Presidente de la República, uno por el Procurador General de la Nación, uno (1) por el Senado de la República y uno (1) por la Cámara de Representantes. El Tribunal Disciplinario no conocerá de tutelas ni de conflictos de competencia entre jurisdicciones. Tendrán un período de ocho (8) años y no podrán ser reelegidos.

**Artículo 29. La Constitución Política tendrá el siguiente artículo nuevo:**

**Artículo nuevo.** Para ser miembro del Tribunal Disciplinario se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y mayor de 50 años; tener título de abogado y haber ejercido la profesión durante 25 años con buen crédito, de los cuales diez (10) por lo menos relacionados con el derecho disciplinario, derecho penal o ejerciendo la judicatura o magistratura, con excelentes resultados.

**Parágrafo 2°.** Una vez designados los Magistrados del Tribunal Disciplinario por los entes nominadores, sus nombres serán dados a conocer por los principales medios de comunicación, a la academia, al cuerpo de jueces y magistrados y al público en general y durante un mes calendario el nominador podrá recibir tachas comprobadas y no anónimas sobre los magistrados designados. Pasado ese tiempo si no se acepta ninguna de las tachas el nombramiento será confirmado.

**Artículo 30. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 267 de la Constitución Política así:**

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado que ejerce la Contraloría General de la República será ejercida sobre cualquier entidad del Estado que maneje recursos públicos, incluso si los responsables del manejo de tales son aforados constitucionales.

**Artículo 31. El artículo 249 de la Constitución Política quedará así:**

**Artículo 249.** La Fiscalía General de la Nación estará integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley.

El Fiscal General de la Nación será elegido por el Presidente de la República por un periodo de cuatro años y su elección será ratificada por el Senado. Si el Senado no lo ratificase, el Presidente deberá elegir otro candidato para su ratificación, si el Congreso le rechazará la segunda vez, el Presidente elegirá procederá a nombrar otro candidato que no requerirá ratificación. El Fiscal General permanecerá en su cargo mientras observe buena conducta y no sea separado del cargo por la moción de censura prevista en el artículo 135 de esta Constitución.

El Fiscal General de la Nación debe reunir las mismas calidades exigidas que para ser Magistrado del Tribunal Constitucional Supremo, excepto la edad. También le rigen las mismas inhabilidades e incompatibilidades que para ser magistrado.

La Fiscalía General de la Nación forma parte del Ministerio Público y tendrá autonomía administrativa y presupuestal.

**Artículo 32. Modifíquese el inciso 1° del artículo 251 de la Constitución Política de Colombia que quedará así:**

**Artículo 251. Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación:**

1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, directamente o por conducto del Vicefiscal Ge-

neral de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante los jueces de circuito en primera instancia y ante los tribunales superiores en segunda instancia a los congresistas, magistrados del Tribunal Supremo, Contralor, Procurador y Generales y Almirantes cuando no fuera procedente la justicia penal militar. La investigación será presentada primero antes las comisiones primeras de Senado y Cámara de Representantes, que analizaran la acusación y por mayoría absoluta podrán retirar el fuero a Congresistas y Magistrados cuando encuentren mérito para ello. Los jueces de circuito constituirán un Tribunal Ad Hoc integrado por tres (3) jueces para juzgar en primera instancia.

**Artículo 33. Adiciónese un inciso al artículo 346 de la Constitución Política de Colombia quedará así:**

Una quinta parte del presupuesto nacional de inversión se denominará Inversión de iniciativa congresional. El Congreso de la República por iniciativa de sus miembros y con aprobación de la plenaria disponga inversiones del presupuesto nacional.

**Artículo 34. El artículo 348 de la Constitución Política de Colombia quedará así:**

**Artículo 348.** Si el Congreso no expidiera el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente; si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio. En el rubro de inversión de iniciativa congresional se incluirán solamente aquellos proyectos que hayan sido aprobados.

**Artículo 35. El artículo 351 de la Constitución Política de Colombia quedará así:**

**Artículo 351.** El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo, salvo lo que se refiere a la inversión de iniciativa congresional que en ningún caso superará la proporción dispuesta por el artículo 346.

El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.

Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo

prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución.

**Artículo 36.** Sustitúyanse los nombres de Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado por el de Tribunal Constitucional Supremo en la presente Constitución y en los códigos y demás normas legales.

**Artículo 37.** (Transitorio). Por medio de ley estatutaria el Congreso de la República reglamentará el régimen de transición que ajuste el trámite de los procesos en curso a partir de la vigencia del presente acto legislativo. Si al primero de enero de 2020, el Congreso de la República no ha expedido el régimen de transición referido, corresponderá al Gobierno nacional reglamentar el asunto mediante decreto.

**Artículo 38.** (Transitorio) Si pasados dos años de la sanción del presente acto legislativo el Congreso de la República no hubiere legislado al respecto de los artículos 1°, 17, 29, 30 y 34 de la presente reforma, corresponderá al Gobierno nacional reglamentar la materia mediante decreto.

**Artículo 39.** (Transitorio). Autorícese al Gobierno para que, previo dictamen de la Sala de Consulta y Servicios Civil del Consejo de Estado, haga la codificación de las disposiciones constitucionales que entrarán en vigor a partir del primero de enero de 2020. La nueva numeración comenzará por la unidad y los títulos se ordenarán sujetándose a la distribución de materias.

**Artículo 40.** (Transitorio). El Gobierno organizará e integrará, en el término de seis meses, el ente con facultades de policía judicial, encargado de la investigación e instrucción de los hechos que revistan las características de delitos o pequeñas causas, de los cuales conozca con ocasión de denuncias, peticiones especiales, querrelas o por la gravedad de la conducta investigue de oficio.

**Artículo 41.** (Transitorio). El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación, derogará los artículos 231, 234, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 254, 255, 256 y 257 de la Constitución Política y demás disposiciones legales y administrativas que le sean contrarias.

Cordialmente,

Paloma Valencia Llerena  
Senadora - Partido Centro Democrático

José Obdulio Gaviria Vélez  
Senador - Partido Centro Democrático

Samuel Alejandro Hoyos Mejía  
Representante a la Cámara - Bogotá  
Partido Centro Democrático

Gabriel Velasco

Alejandro Corrales E.  
SENADOR PARTIDO CENTRO DEMOCRATICO

Tomás Pineda Sempere

Guillermo Soto

En 09 de Septiembre de 2018

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

*por medio del cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se reforma el equilibrio orgánico de frenos y contrapesos.*

*Partido Centro Democrático.*

### Resumen

Aunque uno de los paradigmas constitucionales del Estado de derecho moderno consiste en tener ramas del poder independientes que se controlen en forma equilibrada, reformas históricas y factores políticos han distorsionado dicho paradigma constitucional en Colombia. El desequilibrio interinstitucional, la politización de la justicia y la desnaturalización de la función congresional, afectan hoy de manera negativa el funcionamiento armónico del Estado de Derecho colombiano. Con la presente reforma, el Partido **Centro Democrático** propone una revisión integral al esquema orgánico de la Constitución Política, expuesta de la siguiente manera: 1) Diagnóstico general sobre la crisis en la organización constitucional referida en los frenos y contrapesos entre las ramas del poder público. 2) Causas mediatas que explican la crisis. 3) Causas inmediatas que explican la crisis. 4) Aspectos neurálgicos que el Partido **Centro Democrático** considera de necesaria implementación para corregir dicho diagnóstico y 5) Conclusión.

#### I. La crisis actual.

#### II. Causas mediatas que explican la actual situación desequilibrada de frenos y contrapesos entre las ramas del poder público.

1. El paradigma constitucional de 1910 y el antiparadigma de 2014.
2. Las reformas de 1968 y de 1991 frente al esquema orgánico y el balance de poderes.

#### III. Causas inmediatas que explican la actual situación desequilibrada de frenos y contrapesos entre las ramas del poder público.

1. Las facultades nominadoras en cabeza de las altas cortes para elegir funcionarios ajenos a la rama judicial.
2. Inconveniencia de la cooptación y de la semicooptación como sistema de elección de magistrados y las prolongadas vacancias al interior de las corporaciones.
3. Crisis en el sistema de juzgamiento para aforados de la Rama Judicial y Fiscal General de la Nación.
  - 3.1. Salvedad foral para el Presidente de la República.
4. “Choque de trenes” y ausencia de un máximo tribunal de cierre y unificación jurisprudencial.

5. Crisis en la gerencia y la administración de la Rama Judicial.

- 5.1. Carencia de conocimiento técnico de los administradores de la rama.

- 5.2. Excesiva burocracia y poca capacidad gerencial.

6. Innecesario congestionamiento de la Rama Judicial frente al conocimiento de querrelas y pequeñas causas.

#### IV. Aspectos neurálgicos que el Partido **Centro Democrático** considera necesarios corregir mediante reforma constitucional para superar la crisis.

1. Eliminar las facultades electivas y nominadoras de las altas cortes.
2. Eliminar el sistema de semicooptación entre las altas cortes.
3. Eliminar la itinerántica excesiva en las vacantes judiciales.
4. Aumentar las prerrogativas del Congreso de la República facilitando su eficaz capacidad para ejercer control político, fiscal y de política criminal.
5. Establecer un único y máximo tribunal que concentre la suprema jurisdicción sobre lo administrativo, lo ordinario y lo constitucional. Un nuevo Consejo de Estado.
6. Extender a la administración ejecutiva la jurisdicción sobre la acusación y juzgamiento de pequeñas causas.
7. Eliminar el Consejo Superior de la Judicatura y reemplazarlo por la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial.
  - 7.1. Junta Directiva de Administración de la Rama Judicial.
  - 7.2. Gerencia de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial

#### V. Conclusión.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### I. La crisis actual

Los grandes principios rectores en la organización constitucional del Estado de Derecho Colombiano, a saber, la independencia entre las ramas del poder público y la proporcionada y ajustada labor de cada una, de acuerdo a su finalidad intrínseca, atraviesan por una honda crisis<sup>1</sup>. La extralimitación en las actuaciones

<sup>1</sup> “El principio de separación comportaba: a) que la competencia de un órgano de un determinado poder se determinase según el contenido “material” del acto a cumplir; b) que la asignación de la función al órgano se hiciese conforme a la idoneidad de este para desarrollarla, según su composición; c) que cada poder (grupo de órganos) fuese independiente del otro a fin de garantizar una autonomía real y operativa; d) que los actos de cada función revistiesen una forma “típica”, y e) que los actos de cada función tuviesen particular “eficacia”, conexa al fin a ella asignado” de Vergottini, Giuseppe, Derecho constitucio-



de las diferentes ramas<sup>2</sup> en detrimento de la autonomía de las otras, así como los conflictos de intereses surgidos entre sus respectivos miembros, impide el normal cumplimiento de sus funciones. Estos fenómenos, cada vez más comunes<sup>3</sup>, han venido desnaturalizando el principio de la colaboración armónica y –como se señaló– la separación e independencia entre los principales órganos del Estado. El desequilibrio ha minado el funcionamiento natural de las tres ramas y de los organismos de control, debilitando la administración de la justicia y socavando la capacidad para el control político por parte del Congreso. Lo anterior se evidencia en forma desproporcionada ante las excesivas prerrogativas que ostenta el poder presidencial<sup>4</sup>.

Las importantes y en muchos aspectos beneficiosas reformas de 1968 y 1991 condujeron en forma paulatina al desequilibrio vigente en el esquema constitucional de frenos y contrapesos. Otras razones coyunturales que determinaron el actual diseño constitucional han dificultado la eficacia en los controles y vigilancias recíprocas dentro del Estado y la ausencia de garantías –o exceso de ellas– para los altos funcionarios de las ramas. Con respecto a la Rama Judicial, en las últimas dos décadas se ha verificado una compleja confusión entre las jurisdicciones que ha ocasionado incertidumbre generalizada sobre cuál es el máximo órgano de cierre. Lo anterior ha dado paso a crisis de inseguridad jurídica y fuertes tensiones entre las altas cortes.

A continuación es importante revisar las causas históricas estructurales y las razones políticas de

nal comparado, editorial universidad, buenos aires, 2004. Parte Segunda Sección IV, distribución funcional del poder.

<sup>2</sup> En realidad, esta separación rígida no parecía posible, porque se dieron interferencias entre los poderes y contaminaciones respecto a los actos adoptables y a sus formas (por ejemplo, actos sustancialmente normativos del Ejecutivo; actos sustancialmente administrativos del Legislativo y del jurisdiccional). Vergottini, Giussepe, Derecho constitucional comparado, Editorial Universidad Buenos Aires, 2004. Parte Segunda Sección IV, distribución funcional del poder.

<sup>3</sup> “En numerosos países, y también en los Estados Unidos, se reconocieron momentos inevitables de colaboración entre los diversos “poderes”. Los “poderes”, en cuanto estructuras organizadas se concibieron equiparados. Todas las funciones que se les asignaban tenían idéntica dignidad y se graduaron según una simple sucesión lógico-racional en una relación de producción normativa-ejecución. Sin embargo, en la práctica apareció, de modo más o menos consciente, la preeminencia que asumiría el “poder” que obtuviese la función de dirección y de coordinación entre los diversos “poderes” del Estado” de Vergottini, Giussepe, Derecho constitucional comparado, Editorial Universidad Buenos Aires, 2004. Parte Segunda Sección IV, distribución funcional del poder.

<sup>4</sup> De Secondat, Charles Louis -Señor de la Brède y Barón de Montesquieu- “El espíritu de las leyes – Libro III de los principios de los tres gobiernos”. Editions la Bibliothèque Digitale.

coyuntura que explican el actual desajuste en el esquema constitucional de frenos y contrapesos.

## II. Causas mediatas que explican la actual situación desequilibrada de frenos y contrapesos entre las ramas del poder público.

### 1. El paradigma constitucional de 1910 y el antiparadigma de 2014.

Durante nuestra historia republicana, larga ha sido la tradición por equilibrar los frenos y contrapesos entre las ramas del poder público, aun bajo la égida presidencialista fijada desde 1886. El antecedente más significativo de esta tradición se remonta a la reforma constitucional de 1910, la cual redujo las amplísimas prerrogativas de la rama ejecutiva y reequilibró las cargas de poder entre los órganos del Estado<sup>5</sup>.

Aunque la reforma de 1910 no alteró el carácter eminentemente presidencialista del Estado colombiano, sí garantizó más independencia y capacidad de control para los poderes legislativo y judicial que las inicialmente concedidas por el constituyente de 1886.

La reforma de 1910 determinó una tendencia constitucional *republicana*<sup>6</sup> cuyo paradigma puede sintetizarse en la búsqueda de un régimen presidencialista moderado por un Congreso que además de legislar tuviese amplia capacidad para ejercer control político y fiscal bajo la vigilancia de una rama judicial apolítica e independiente<sup>7</sup>. El espíritu de 1910 no solo fue un legado de la generación del primer centenario, sino que fue una bandera constitucional unánimemente aceptada por los sectores políticos que impulsaron la reforma de 1936 y aún el plebiscito de 1957.

Sin embargo, coyunturas políticas y circunstancias sociales han determinado una tendencia constitucional de acuerdo a la cual las prerrogativas presidenciales y judiciales han ido aumentando en detrimento de las facultades del

<sup>5</sup> “Por una parte, ya no contaba con el poder de elegir a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los cuales serían elegidos en lo sucesivo por el Senado, de ternas presentadas por el Presidente de la República; ni a los magistrados de los tribunales superiores, nombrados ahora por parte de la Corte Suprema de Justicia (todos los magistrados podrán ser reelegidos indefinidamente). No tendrá tampoco la facultad de imponer la pena de muerte en ningún caso”.

• DUQUE DAZA, Javier. “La reforma constitucional de 1910”. Constantes institucionales, consensos y nuevas reglas. Pap. Polit. Bogotá (Colombia), Vol. 16, No. 1, 185-212, enero-junio 2011.

<sup>6</sup> BRUGMAN, Catalina. “El fracaso del republicanismo en Colombia: 1910-1914”. Revista Historia Crítica, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes. Enero-Junio 2001. ISSN (versión en línea): 1900-6152. Bogotá, D. C. Pág. 92.

<sup>7</sup> DE TOQUEVILLE, Alexis. “Democracy in America”. Bantam Book. 2002, ISBN 0-553- 21464-0. New York. Pág. 136.

poder legislativo. Este desbalance repercutió en un desequilibrio general que afecta la capacidad de control y vigilancia de los organismos de control, socavando la autonomía e independencia de la rama judicial y despojando al legislativo de su facultad para ejercer adecuado control político al Gobierno. Casi cien años después de haber proclamado el paradigma constitucional de 1910, en el presente puede afirmarse que rige el principio contrario: un régimen presidencialista reforzado por un Congreso que no ejerce control político ni fiscal bajo la vigilancia de una rama judicial politizada.

Dentro de la historia constitucional colombiana, son dos los principales antecedentes que propiciaron el desequilibrio mencionado, a saber: las reformas de 1968 y de la Constitución de 1991. Aunque cada una de ellas, y en especial la de 1991, fueron escenario trascendental y positivo para el avance constitucional en materia de derechos y garantías ciudadanas –cuya positivización y alcance no se debe limitar– también desequilibraron paulatinamente el esquema orgánico de frenos y contrapesos.

## 2. Las reformas de 1968 y de 1991 frente al esquema orgánico y el balance de poderes.

Bajo el Gobierno del Presidente Carlos Lleras Restrepo se presentó una nueva enmienda constitucional con el objetivo de “fortalecer el ejecutivo, para darle mayor control de la inversión pública y hacer más eficiente su actuación. Esto debilitaba en muchos aspectos el papel del Congreso, cuyo tamaño quería además reducir”<sup>8</sup>. Con la aprobación de la reforma de 1968 “(...) el Congreso perdió la iniciativa en el gasto público, los institutos descentralizados quedaron bajo un control del ejecutivo, y se extendió el período de los representantes a cuatro años. López logró crear la figura de la “emergencia económica” y una declaración de principios en relación con la intervención del Estado”<sup>9</sup>.

A partir de 1968 la rama ejecutiva concentró un amplio poder en directo detrimento de la rama legislativa, que desde entonces perdió la iniciativa presupuestal y de gasto, encabezando Colombia la escasa lista de democracias modernas en que el órgano representativo por excelencia –el Congreso– carece de capacidad para determinar la destinación de los impuestos de sus representados. La reforma de 1968 eliminó una importantísima prerrogativa del legislativo y a su vez eficiente garantía para poder ejercer control sobre el Gobierno.

Casi veinte años más tarde, la Asamblea Constituyente de 1991 supuso hondas reformas a la estructura orgánica del Estado colombiano a la par que introdujo significativos avances en el aspecto dogmático de la Constitución. Para

efectos de la presente exposición de motivos, es importante señalar las reformas que alteraron sustancialmente la estructura y funcionalidad de la Rama Judicial en su más alto nivel. El constituyente, consciente de la necesidad de restringir los amplios poderes de la Rama Ejecutiva por las razones anteriormente expuestas, creyó encontrar en la Rama Judicial el contrapeso adecuado. En consecuencia, la Asamblea otorgó a las cortes amplias facultades electivas, también en detrimento de las prerrogativas que hasta entonces habían pertenecido al Congreso.

En efecto, al tenor del artículo 59 de la Constitución anterior, la elección del Contralor General de la República era prerrogativa exclusiva de la Cámara de Representantes. Asimismo y por virtud del artículo 144 anterior, la elección de Procurador General de la Nación era prerrogativa compartida entre el Presidente de la República quien ternaba y la Cámara de Representantes que elegía.

Así las cosas, bajo el régimen constitucional anterior el Congreso de la República tenía amplias facultades frente al nombramiento de la Contraloría y del Ministerio Público, atendiendo al principio según el cual corresponde por antonomasia al poder Legislativo inclinarse de forma preferente hacia el control fiscal<sup>10</sup>; mientras que en relación con el control disciplinario dicha iniciativa sería compartida con el ejecutivo. A partir de 1991 el sistema constitucional restringió la capacidad nominadora del legislativo incluyendo a las altas cortes en la dinámica electoral de Contralor y Procurador General. En ambos casos las cortes fueron investidas con facultades nominadoras.

Al crear la Fiscalía General de la Nación, el constituyente también otorgó facultades electorales a la rama judicial, estableciendo que la Corte Suprema de Justicia eligiera Fiscal General de terna enviada por el Presidente de la República. Doce años más tarde, mediante Acto Legislativo 1 de 2002, el Congreso aprobó una reforma mediante la cual otorgaba facultades electivas a los presidentes de las altas cortes para que escogiesen al Registrador Nacional del Estado Civil.

Observando en conjunto los cambios introducidos en 1991 –y luego en el 2002– en lo referido a la forma de elegir cabezas de los organismos de control y de la autoridad electoral, es claro que el espíritu de la reforma quiso atribuir funciones políticas a las altas cortes en proporción al detrimento del paradigma republicano fijado en 1910, que propendía por una justicia despolitizada.

Lo anterior generó un desbalance entre las ramas, socavando las facultades naturales del

<sup>8</sup> (Melo González, 1991).

<sup>9</sup> (Ibídem).

<sup>10</sup> Galindo Vácha, Juan Carlos. *20 años de la Constitución Colombiana, logros, retrocesos y agenda pendiente*. Capítulo VIII, “La eficacia del control fiscal posterior y selectivo en la lucha contra la corrupción”. JOST, Stefan (Ed.). Konrad Adenauer Stiftung. Segunda Edición. 2012. Bogotá, Colombia. Pág. 403-412.

órgano político por excelencia, el Congreso y trasladándolas al órgano antipolítico por excelencia, el cual debe ser la Justicia, generando así una judicialización de la política con las siguientes características:

El escenario natural para debatir temas de interés general es el Congreso de la República, donde en virtud del principio de representación democrática estos asuntos son sometidos a discusión con el fin de tomar decisiones que sean producto de un consenso democrático. En la actualidad estos debates se han trasladado a la esfera jurídica, puesto que la función judicial, en aras de esclarecer los preceptos genéricos y abstractos de la ley, funge como intérprete de la misma dando lugar a que en virtud de esta labor, la misma se desdibuje al asumir funciones que normalmente le corresponde tratar al órgano político –el Congreso– y no al órgano Judicial –las cortes–, vulnerándose así el principio de representación democrática. De esta manera el Congreso ha perdido legitimidad, al momento de decidir qué políticas son democráticamente deseables para direccionar al Estado por medio de la ley.

Al verse envuelta en materias de ámbito político, la Rama Judicial se ha desnaturalizado de su función esencial: administrar justicia, y se ha politizado, afectando su inherente objetividad. Lo anterior ha determinado la ocurrencia de fenómenos como:

- El aumento del impacto de las decisiones judiciales en los procesos políticos y sociales.
- Aumento de la resolución de conflictos políticos en los tribunales.
- La utilización, que hacen ciertos grupos de la sociedad, de mecanismos legales para articular, a través de demandas judiciales, distintos intereses económicos, políticos o sociales<sup>11</sup>.

Del mismo modo, con la creación de la Corte Constitucional, la acción de tutela y la puesta en práctica de una nueva visión acerca del papel que los magistrados deben desempeñar en la sociedad, las sentencias de las altas cortes y, especialmente, de la Corte Constitucional han venido ejerciendo labores que tradicionalmente respondían al resorte exclusivo de la rama legislativa, en efecto, el hecho de que los jueces además de aplicar la ley tengan el poder de dar forma y contenido a la Constitución mediante las interpretaciones que hacen de la misma, les otorga también la facultad para ir en contra de la voluntad del Congreso<sup>12</sup> y,

<sup>11</sup> Domingo (Pilar). *Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary? Recent Trends in Latin America. Democratization*, 2004, volumen 11, número, 1, pp. 110-112.

<sup>12</sup> Bickel, Alexander (1962): *The least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven and London: Yale University Press, 1986 (primera edición 1962).

por ende, hacer una sustitución de las funciones del órgano legislativo de facto. Así las cosas, los alcances de las sentencias superaron su ámbito tradicional y se extendieron a suplir vacíos normativos sobre los que el Congreso guardaba silencio, al dar interpretaciones restrictivas<sup>13</sup> o extensivas a normas ya vigentes, reemplazando de esta manera la labor legislativa del Congreso mientras este reglamentaba la materia en los plazos determinados por la Corte.

La dinámica anteriormente señalada, aunada a las facultades electorales y políticas que en 1991 fueron atribuidas a las altas cortes, ha causado un incuestionable desbalance entre la Rama Judicial y la Rama Legislativa en detrimento del poder de control y contrapeso de la última con respecto a la primera.

### III. Causas inmediatas que explican la actual situación desequilibrada de frenos y contrapesos entre las ramas del poder público

#### 1. Las facultades nominadoras en cabeza de las altas cortes para elegir funcionarios ajenos a la rama judicial

Las facultades nominadoras en cabeza de las altas cortes para elegir funcionarios ajenos a la Rama Judicial han politizado la función de estas cuyo propósito principal es la administración de justicia y paulatinamente han distorsionado el ejercicio de la labor jurisdiccional que les es inherente<sup>14</sup>, por el carácter político que le es propio a las funciones nominadoras; por otra parte debe señalarse que el sistema de semioptación tampoco ha contribuido a facilitar la labor estrictamente judicial en las altas cortes<sup>15</sup>, en la medida que los candidatos que aspiran a ser electos por las altas cortes para encabezar algún organismo de control o para pertenecer a cualquiera de los altos tribunales realizan sus campañas políticas al interior de las corporaciones de justicia desenfocando a estas de la suprema función judicial causando grave menoscabo en la independencia e imparcialidad de la rama<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Ackerman, Bruce (1991) *We The People: Foundations*, Cambridge/London: Belknap of Harvard University Press, 1991.

<sup>14</sup> Montoya, Ana María. “Si no vas al Senado, no te eligen magistrado”. *Instituciones informales y criterios de selección de los Magistrados de la Corte Constitucional colombiana en el Senado (1992-2009)*. Colombia Internacional 79, septiembre a diciembre de 2013, 316 pp. ISSN 0121-5612, pp.

<sup>15</sup> León, Juanita. “La sucesión del Magistrado Sierra Porto divide a la Universidad Externado.” *La Silla Vacía*. N.p., 4 oct. 2012. Web. 21 Aug. 2014. <<http://lasillavacia.com/historia/la-sucesion-del-magistrado-sierra-porto-divide-la-universidad-externado-36371>>

<sup>16</sup> Lewin, Juan Esteban. “El LinkedIn de las Altas Cortes.” *La Silla Vacía*. N.p., 12 Dec. 2013. Web. 21 Aug. 2014. <<http://lasillavacia.com/historia/el-linkedin-de-las-altas-cortes-46222>>.

Así el papel determinante que desempeñan las altas cortes frente a la elección de Fiscal General de la Nación, Procurador General y Contralor ha supuesto un desequilibrio considerable que afecta la independencia de los organismos de control y la autonomía de la rama judicial, que por mandato constitucional debe entrometerse en asuntos políticos que escapan a su naturaleza eminentemente judicial<sup>17</sup>.

## 2. Inconveniencia de la cooptación y de la semicooptación como sistema de elección de magistrados y las prolongadas vacancias al interior de las corporaciones

En la historia de Colombia, el sistema de selección y elección de magistrados ha variado considerablemente. Desde la Constitución de 1886 hasta la reforma de 1910, los magistrados de las altas cortes eran electos por el Presidente de la República con aprobación del Senado. A partir de 1910 fueron de elección exclusiva del ejecutivo hasta la reforma 1947 cuando los magistrados fueron electos una mitad por el Senado y la otra mitad por la Cámara de ternas enviadas por el Presidente<sup>18</sup>. La reforma de 1957 implantó el mecanismo de la cooptación pura, mecanismo que consiste en “llenar las vacantes que se producen en el seno de una corporación mediante el voto de los integrantes de ella”<sup>19</sup>.

A partir de la Constitución de 1991 se implantó un nuevo sistema de selección y elección de magistrados encargando al Consejo Superior de la Judicatura la conformación de las listas de elegibles que se presentan a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado, un sistema de semicooptación o cooptación imperfecta. En este nuevo sistema es el Consejo Superior quien conforma el grupo de elegibles y somete a consideración de la corporación respectiva para suplir sus vacantes.

Bajo este nuevo sistema, el naciente Consejo Superior de la Judicatura, que tiene su origen en ternas provenientes del presidente de la República y de las altas cortes<sup>20</sup>, es la corporación encargada de conformar el grupo de elegibles, tanto para el Consejo de Estado como para la Corte Suprema de Justicia. De ahí que por su forma de elección y las facultades nominadoras el Consejo Superior de la Judicatura sea un ente dotado de una profunda influencia política, al cual se le encargó la postulación de los miembros de dos de las tres altas cortes del país, determinando en abstracto

quiénes van a integrar estas corporaciones<sup>21</sup>. En ese sentido, al emanar el origen de la judicatura de los altos tribunales estos y sus decisiones se han politizado, lo que sumado al efecto del sistema de la cooptación han maximizando el impacto negativo de la politización de la justicia.

Por otra parte, en el caso de la Corte Constitucional es distinto por tener esta un sistema de elección propio (diferente al de cooptación), “los Magistrados de la Corte Constitucional serán elegidos por el Senado de la República... de sendas ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado”<sup>22</sup>. Este sistema, más parecido al de elección del Consejo Superior de la Judicatura comparte varios de sus inconvenientes, una Corte politizada por una altísima influencia del Congreso de la República como elector y por las altas cortes como nominadoras.

La Corte Constitucional, encargada de realizar el control de constitucionalidad de las normas y tribunal de revisión de la acción de tutela, tiene a través de estas facultades altísima capacidad política. Al confiársele la guarda de la Constitución, es quien la interpreta con carácter de autoridad. De igual manera, mediante la acción de tutela la Corte ha tenido la capacidad de tener un mayor alcance político y social, al acercar la justicia a las personas, lo que se ha prestado para un manejo mediático de sus decisiones.

Por otra parte, el manejo de la acción de tutela y la modulación de las sentencias de constitucionalidad, son dos herramientas que han otorgado grandes poderes a la Corte, la cual presa de los intereses propios de su conformación no siempre brinda garantías de independencia política. Así es categórico señalar que bajo otro sistema de nombramiento y nominación se lograría disminuir en alguna medida la utilización inadecuada de estas herramientas y se salvaguardaría el interés general, propio de las sentencias de constitucionalidad, así como el riesgo de precedentes politizados en las sentencias de tutela.

En ese sentido, la independencia de la rama se ve seriamente comprometida cuando la intromisión de la política debilita la majestad de la justicia que debe caracterizar a los jueces y sus decisiones, donde el imperio de la ley no puede estar atado a intereses de ninguna naturaleza. En reiterados pronunciamientos la doctrina ha manifestado argumentos como: “Con el principio de separación de los poderes se generó la necesidad de que los órganos investidos de la función jurisdiccional sean distintos de los titulares de la decisión política (el Poder Legislativo y el Ejecutivo): la presencia de jueces que tienden a ser independientes del

<sup>17</sup> Suárez, Carlos. “Más fácil elegir Papa que magistrado en el Consejo de Estado.” La Silla Vacía. N.p., 2 Mar. 2013. Web. 21 Aug. 2014.

<<http://lasillavacia.com/elblogueo/suarezterapia/43300/mas-facil-elegir-papa-que-magistrado-en-el-consejo-de-estado>>.

<sup>18</sup> Constitución Política, Reformas 1910 y 1947.

<sup>19</sup> Definición de la RAE.

<sup>20</sup> De las cuales elige el Congreso.

<sup>21</sup> La elección de los magistrados de las altas cortes se reduce a un número limitado de personas ya seleccionadas.

<sup>22</sup> Constitución Política, artículo 239.

poder político se considera, en efecto, un principio característico del Estado liberal”<sup>23</sup>.

Otro inconveniente de la cooptación es la fragilidad que presenta el sistema para evitar y/o controlar la captura de la elección por grupos de interés que fácilmente pueden llegar a conformar una mayoría en estos órganos, consolidando y conservando el poder necesario para elegir exclusivamente a personas vinculadas al mismo, donde los encargados de elegir sólo votan por personas que puedan controlar, limitando la independencia al interior de las corporaciones, y concentrado en unos pocos el poder de elección, perdiendo de vista los valores y calidades de quienes deben llegar a esa alta dignidad.

Las pujas políticas al interior de las cortes entre los distintos grupos de interés por las vacancias a proveer han generado larguísimos periodos de interinidad. Lo anterior conlleva serias dificultades en la toma de las decisiones colegiadas, así como problemas de congestión. En la actualidad, el panorama respecto del período de vacancias es bastante preocupante. A continuación algunas cifras obtenidas a partir de las actas publicadas en página del grupo Elección Visible que reflejan la situación:

- (1) Corte Suprema de Justicia: Promedio vacancias: año y medio.

De los últimos 7 magistrados en llenar las plazas vacantes, se demoró la elección de cada uno de estos en promedio 491 días calendario. El período más largo de vacancia fue de 684 días calendario, y el más corto fue de 196 días calendario. De estos 7 magistrados 4 fueron magistrados auxiliares<sup>24</sup>.

- (2) Consejo de Estado: Promedio vacancias: un año.

De los últimos 4 magistrados en llenar las plazas vacantes, se demoró la elección de cada uno de ellos en promedio 467 días calendario. El período más largo de vacancia fue de 739 días calendario, y el más corto fue de 308 días calendario. De dichos 4 magistrados, 2 fueron magistrados auxiliares de esta corporación<sup>25</sup>.

Esto implica, por ejemplo, que si se presenta una vacante teniendo las Cortes que tomar una decisión en Sala Plena<sup>26</sup>, no pueden llevar a cabalidad su función electoral demorando el proceso. Esta circunstancia le ha impedido a la Corte Suprema de Justicia, en reiteradas oportunidades llevar a

cabo sus funciones electorales (elección del Fiscal General, por traer un notorio ejemplo)<sup>27</sup>.

Sumado a esto y viendo el régimen laboral de los magistrados, tomando en cuenta festivos, días remunerados sin trabajo y otros indicadores se encuentra lo siguiente:

- 60 días que pueden pedir como permisos remunerados, a razón de 5 por mes. 48 sábados no laborables. 48 domingos que tienen libres. 22 días de vacaciones, entre el 20 de diciembre y el 10 de enero. 10 festivos (sin contar dos veces los de Semana Santa y el sábado 20 de julio). 7 días de Semana Santa 1 día por la celebración del Día de la Rama Judicial. En total, se tienen 196 días no laborados y 169 que sí se trabajan<sup>28</sup>.

De acuerdo con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en informe al Congreso de la República sobre la gestión de la administración de justicia del año 2013:

*“Al finalizar el año 2012 el aparato de justicia en los despachos permanentes y de descongestión contaba con 2.309.372 procesos en su inventario final y al finalizar el año 2013 se tuvieron 1.931.958 procesos; es decir, en el periodo de análisis se han reducido los inventarios finales en los despachos judiciales en un 16%, tendencia que se mantiene al comparar el año 2010 con el año 2013, que representa una reducción del 27% en los inventarios finales. ...”<sup>29</sup>.*

*“...Lo anterior permite concluir que pese a los buenos resultados generados por el PND en los últimos cuatro años, que generaron disminuciones del 17% en los inventarios finales y un crecimiento de la productividad anual del sistema judicial del 17,6%, la cantidad de procesos que ingresan de manera efectiva a los despachos, aumenta con una mayor velocidad de la que crece la oferta judicial. ...”<sup>30</sup>.*

<sup>27</sup> Como se evidenció en el caso de Vivian Morales elegida el 23 de noviembre de 2010 y posesionada en el cargo el 12 de enero de 2012, como consta en Concepto pedido por el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República al Consejo de Estado, resuelto el 12 de marzo de 2012, cuya elección fue declarada con Nulidad Absoluta por el Consejo de Estado, por falta de mayorías adentro de la Corte Suprema de Justicia, quedando encargado Wilson Alejandro Martínez, quien luego se declara impedido, quedando de Fiscal General Encargada, Marta Lucía Zamora.

<sup>28</sup> Borrero Restrepo, Gloria María. Directora Ejecutiva de la Corporación Excelencia a la Justicia. Entrevista al periódico *El Colombiano*. Realizada por Jiménez Morales, Germán. “Magistrados pueden descansar el 54% del año”. 10 de julio de 2013.

<sup>29</sup> Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en el informe al Congreso de la República sobre la gestión de la administración de justicia en el año 2013, 2.2.2.2.3 Resultados frente a la reducción de inventarios.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> De Vergottini, Giuseppe, Derecho constitucional comparado, Editorial Universidad Buenos Aires, 2004. Parte Segunda Sección IV, distribución funcional del poder. 9 la separación de poderes. Pág. 296.

<sup>24</sup> (<http://eleccionvisible.com/index.php/cortesuprema>, 2014).

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Debe señalarse que para adoptar una decisión en sala plena se necesita mayoría de las dos terceras partes de esta.

Del informe remitido al Congreso por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura se deduce que hoy en día los magistrados de la Corte, de los 365 días del año, tienen de descanso un 54.1%, equivalentes a 196 días, lo que deja 169 días de trabajo efectivo, que deben concentrar en sustanciar procesos y en las funciones electorales, un número realmente bajo si se tiene en cuenta que las funciones electorales van a ocupar parte sustancial de ese tiempo, distraendo a la corporación de su principal y más importante función: impartir justicia.

### 3. Crisis en el sistema de juzgamiento para aforados de la Rama Judicial y Fiscal General de la Nación

Múltiples cifras y estudios han demostrado la inoperancia actual del sistema de acusación y juzgamiento para los aforados constitucionales sometidos a la jurisdicción del Congreso de la República<sup>31</sup>. La Rama Legislativa ha probado ser incapaz para desempeñar eficazmente su labor judicial con respecto al Presidente de la República, a los magistrados de las altas cortes y al Fiscal General de la Nación<sup>32</sup>. Lo anterior, lejos de ser una falla sistémica resulta ser una falla operativa o de método, pues dentro del esquema constitucional republicano es coherente que la Rama Legislativa vigile y juzgue el comportamiento de las más altas magistraturas de la Rama Judicial y Ejecutiva<sup>33</sup>. La falla resulta operacional, ya que los parlamentarios carecen de las herramientas técnicas y de formación profesional para dedicarse en forma parcial a los asuntos de acusación y juzgamiento que deberían ocupar tiempo completo y mayores recursos técnicos y financieros. Lo anterior ha sido causa de desbalances en el sistema, pues mientras

la Rama Judicial, por su misma naturaleza, sí ha podido encargarse satisfactoriamente de la acusación y juzgamiento de parlamentarios y demás aforados amparados bajo su jurisdicción<sup>34</sup> (como gobernadores, diplomáticos, generales y almirantes de la República) la Rama Legislativa no, ocasionando graves dilaciones y congestión en los procesos penales y políticos contra los aforados amparados bajo la jurisdicción del Congreso.

#### 3.1. Salvedad foral para el Presidente de la República

El Presidente de la República dignifica uno de los cargos más importantes del sistema democrático colombiano, pues en virtud del artículo 189 de la Carta Política ostenta la calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. Las atribuciones otorgadas por mandato constitucional al Presidente lo individualizan como el representante supremo de la nación colombiana y por ende debe responder frente al órgano representativo por excelencia. Es imprescindible resaltar la importancia de acuerdo a la cual el primer mandatario sea investigado y juzgado mediante un mecanismo especial y distinto al de los aforados constitucionales, ya que al tener un fuero excepcional debe ser tratado conforme a su condición.

El marco investigativo y acusatorio estructurado para el presidente, además de ser una garantía para el individuo que posea dicha calidad, también lo es para la ciudadanía, pues a través de un proceso sistemático se impulsa el juzgamiento de las actuaciones del presidente. La investigación se surte ante la comisión de acusaciones cuyo resultado puede materializarse de dos formas distintas: la primera consiste en la falta de mérito que trae como consecuencia la preclusión de la investigación y posteriormente la orden de archivar el expediente, y la segunda radica en la existencia de mérito, en cuyo caso se presenta la acusación ante la sala plena de la cámara, si hay mayoría se formula la actuación al Senado de la República el cual tiene como función constitucional conocer de dicha acusación.

El dispositivo de juzgamiento consagrado en los artículos 174 y 175 de la Constitución debe conservarse en cabeza del Presidente, ya que garantiza los fueros y garantías constitucionales inherentes al cargo.

#### 4. “Choque de trenes” y ausencia de un máximo tribunal de cierre y unificación jurisprudencial

Desde la separación de España, las provincias que más tarde formaron nuestra República promulgaron sus constituciones y formaron el Estado moderno colombiano, integrado por

<sup>31</sup> De acuerdo con datos oficiales suministrados por la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes (CIAC) desde 1992 hasta 2013 han sido 3.496 procesos sobre los cuales ha abocado conocimiento. El 42% son denuncias contra magistrados de las altas Cortes, el 30% contra presidentes de la República y el 28% corresponden a denuncias contra fiscales generales de la nación. Para el año 2013 todavía quedaban 1530 (el 44%) de los procesos pendientes, “lo que es indicativo de la falta de capacidad de esta dependencia para tramitar oportunamente las denuncias que conoce”.

<sup>32</sup> Balance del trabajo realizado por la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes de Colombia. Recuperado el 31 de julio de 2014, de <http://www.cej.org.co/index.php/justiciometros3/3759-balance-del-trabajo-realizado-por-la-comision-de-investigacion-y-acusacion-de-la-camara-de-representantes-en-colombia>

<sup>33</sup> Sentencia C-222 de mayo 16 de 1996. Sacado de: La Constitución 20 años Después: Visiones desde la Teoría y la práctica constitucional. Págs. 813-814. Editores académicos: Hernando Yepes Arcila y Vanessa Suelst Cock. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas: Grupo Editorial Ibáñez: Centro de Estudios Constitucionales: Konrad Adenauer Stiftung, 2012.

<sup>34</sup> Base de datos parapolítica en el Congreso. La Silla Vacía. Recuperado el 31 de julio de 2014, de [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/2013/Parapoliticaactualizadofeb2013.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/2013/Parapoliticaactualizadofeb2013.pdf)

tres ramas del Poder Público: la Ejecutiva, la Legislativa y la Judicial. Desde los albores de la historia colombiana, la Rama Judicial estuvo constituida por un único Tribunal de Justicia con diferentes nombres de acuerdo con el periodo histórico en que tuvieron lugar<sup>35</sup>. Esta situación no difiere de la de muchos otros Estados, que tenían un solo tribunal en la cúspide del sistema judicial con la finalidad de tener un criterio objetivo y perenne sobre la línea jurisprudencial y el sentido de los fallos para otorgar seguridad jurídica a sus nacionales. En el caso colombiano fue así hasta que en la Constitución de 1886 el Consejo de Estado se erigió como tribunal de cierre en materia de lo contencioso administrativo y con creación de la Corte Constitucional con la Constitución de 1991.

Así, en Colombia, desde la consolidación de estas nuevas jurisdicciones y con el reciente activismo judicial de los magistrados a través de sus pronunciamientos y el alcance de los mismos, existe cierta percepción, en la que los mismos operadores jurídicos dudan de la eficacia de su jurisprudencia; de la autoridad de sus decisiones y tratándose de las Cortes, de su posición en relación con respecto a los demás altos tribunales.

En lo que se refiere al aspecto jurisdiccional, la Corte Constitucional se ha encargado de resolver tutelas interpuestas por los ciudadanos contra las sentencias de las otras Cortes, ocasionando ello que la Corte las anule como en efecto lo ha hecho en los últimos años con cierta regularidad, generando conflictos entre las Cortes por la mutua usurpación de competencias o el conocido “*choque de trenes*”.

Este conflicto entre las altas cortes ocasiona dificultades como:

- La acción de tutela en contra de las providencias judiciales emitidas por los tribunales de cierre, atentan contra los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, por cuanto permite una sentencia que ha sido dictada muchos años después de un proceso judicial que ha superado todas las instancias exigidas por este, se falle en pocos días, de forma desfavorable por un juez que no conoce todos los detalles del proceso y que además no es especialista en la materia<sup>36</sup>.
- Por otra parte, las tutelas en contra de sentencias entrañan un desconocimiento de la

autonomía e independencia judicial, por cuanto a través de ellas la Corte Constitucional invade las jurisdicciones de las otras cortes y desconoce el carácter de tribunales de cierre de las otras corporaciones, generando ello que jueces no especializados en el campo específico resuelvan sentencias dictadas por jueces expertos en la materia.

Ahora bien, este conflicto o usurpación de competencias no se presenta exclusivamente por parte de la Corte Constitucional, sino que también se hace presente en las actuaciones del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia, estas últimas corporaciones han sido férreas en su postura de oponerse a las acciones de tutela contra sentencias. Así, luego de que la Corte Constitucional señalara que una sentencia que había declarado la pérdida de investidura de un congresista constituía una vía de hecho, la Sala Plena del Consejo de Estado decidió mediante auto de junio de 2004 que la acción de tutela en mención era improcedente por interponerse contra actuaciones judiciales que ponen fin a un proceso o actuación, para lo cual se remitió a lo expresado por la misma Corte Constitucional en la Sentencia C-543 de 1992<sup>37</sup>. Por otra parte, las Salas de Casación Civil y Penal han admitido la razonabilidad la tutela contra sentencias que constituyan vías de hecho, pero con excepción de las sentencias de casación, puesto que estas son dictadas por los órganos límite dentro de las respectivas jurisdicciones<sup>38</sup>.

Estos conflictos entre las altas cortes han trascendido a puntos en los que la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado se resisten a dictar una nueva sentencia en aquellos casos en los que la Corte Constitucional ha dejado sin efectos sus decisiones y ha ordenado que se dicte otro fallo, circunstancia que ha ocasionado que la misma Corte Constitucional dicte la sentencia de reemplazo<sup>39</sup>.

En este escenario es evidente que la pugna entre las altas cortes ha ocasionado que estas, lejos de hacer una jurisprudencia que desarrolle criterios y líneas claras sobre el alcance de las normas y los derechos, han construido un escenario de inseguridad jurídica en el que los ciudadanos no tienen certeza sobre la “*claridad y alcance del propio derecho, es decir, sobre el contenido y existencia de las disposiciones por medio de las cuales actúa la fuerza de derecho*”<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> Alta Corte de Justicia, artículo 140 de la Constitución Política de Colombia 1821; Corte Suprema de Justicia, artículo 130 de la Constitución de 1832; Suprema Corte de Justicia, artículo 41 de la Constitución de 1853; Corte Suprema, artículo 47 de la Constitución de 1858 y Suprema Corte Federal, artículo 69 de la Constitución de 1863.

<sup>36</sup> BOTERO Catalina y JARAMILLO Juan, *El conflicto de las altas cortes colombianas en torno a la tutela contra sentencias*, Foro Constitucional Iberoamericano; 2005.

<sup>37</sup> Ver auto del 29 de junio de 2004 de la Sala Plena del Consejo de Estado, dictado dentro del Expediente número AC-10203, actora Ana Beatriz Moreno Morales, C. P.

<sup>38</sup> La Sala de Casación Civil, en sentencia del 4 de febrero de 2005, dictada dentro del Expediente número 11001-02-03-000-2005-00072-00, por su parte, la Sala de Casación Penal ver la sentencia de tutela del 19 de agosto de 2004, dentro del proceso con Radicación número 17389.

<sup>39</sup> Sentencia T-951 de 2003.

<sup>40</sup> OROPEZA Antonio, *La seguridad jurídica en el Campo*

Resulta evidente que ante el actual activismo judicial, donde el precedente judicial cobra más importancia y la legitimidad del Estado se construye cada vez más sobre la base de conceptos jurisprudenciales emitidos por las altas cortes, se hace imperativo adoptar mecanismos para evitar interpretaciones contrarias de una y otra corte sobre el alcance de una misma norma o un mismo derecho.

### 5. Crisis en la gerencia y la administración de la Rama Judicial

El Consejo Superior de la Judicatura “inició labores el 15 de marzo de 1992, sustentado en lo dispuesto por los artículos 254 a 257 de la Carta Política y en el Título IV de la Ley 270 de 1996. El objetivo de este organismo es el de administrar la Rama Judicial a fin de garantizarle su independencia, autonomía patrimonial, presupuestal, financiera y administrativa y disciplinar a los funcionarios judiciales y abogados. Estas dos funciones principales las realiza mediante dos salas: la administrativa y la judicial”<sup>41</sup>.

Después de 22 años de funcionamiento de esta corporación, la justicia colombiana no es eficiente y esto en parte se debe a que la entidad encargada de su adecuado funcionamiento gerencial tampoco lo es. Fruto de una mal diseñada ingeniería constitucional y legislativa, se concibió al Consejo Superior de la Judicatura, para ser ineficiente, politizado y excesivamente burocrático. La forma en la cual tanto el constituyente como el legislador estructuraron esta corporación hace que la tarea de administrar la Rama Judicial resulte prácticamente titánica, en sumo compleja, y como efecto de esto la ineficiencia generalizada sea la regla general en el sistema judicial<sup>42</sup>.

En informe rendido de la gestión realizada por el Consejo Superior de la Judicatura, la Contraloría General de la República “con base en las conclusiones y hallazgos que se relacionan, (...) como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión y resultados [del Consejo Superior de la Judicatura], es **Desfavorable**, con la consecuente calificación de 27,17%”<sup>43</sup>.

*del Derecho Privado*, Instituciones de Investigaciones Jurídicas UNAM. Pág. 67.

<sup>41</sup> LÓPEZ DAZA, Germán Alfonso. “La alta magistratura en Colombia: entre la politización y la estabilidad institucional”. Revista jurídica PIÉLAGUS. Facultad de derecho, universidad Surcolombiana. Número 7. Pág. 20.

<sup>42</sup> “De acuerdo con el Índice de Competitividad Global 2013-2014 del WEF [World Economic Forum], el sistema judicial colombiano es percibido como ineficiente. El país ocupa el lugar 95 entre 148 países según el indicador que mide la eficiencia del marco legal para resolver disputas” (Consejo privado de competitividad. Informe nacional de competitividad - Justicia. 2013-2014. Pág. 3).

<sup>43</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “Informe de Auditoría - Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura (Vigencia 2007-2011)”. CGR-CDSJDS- No 050. Diciembre de 2011. Bogotá, D. C.

### a) Carencia de conocimiento técnico de los administradores de la rama

El artículo 255 de la Constitución Política establece entre otros requerimientos, que para ser miembro del Consejo Superior de la Judicatura se requiere tener título de abogado y haber ejercido la profesión durante diez años con buen crédito. “Semejante rigor en el perfil del profesional exigido, descarta cualquier oportunidad para que una actividad de administración sea dirigida por un profesional en esto. Es, si se quiere, el más curioso e inexplicable de los requisitos; para desarrollar funciones de administración, se exige en los cargos directivos un profesional no administrador. Que además de no ser administrador, debe no haber ejercido la administración en por lo menos diez años. Es casi como si se prohibiera tener algún vínculo con las disciplinas de la administración, para acceder a un cargo de funciones absolutamente administrativas”<sup>44</sup>. El Consejo Superior de la Judicatura llamado a ser el administrador de los recursos de la Rama Judicial, no requiere dentro de sus miembros del más alto nivel, la experticia técnica adecuada para la administración y adecuada gestión de sus recursos. La implementación de modelos de gestión y optimización de recursos y proyectos de desarrollo y calidad, son mecanismos administrativos necesarios que deben ser implementados para mejorar la justicia que se les brinda a los ciudadanos.

### b) Excesiva burocracia y poca capacidad gerencial

El Consejo Superior de la Judicatura posee una estructura organizacional que le impide ser lo suficientemente flexible para desarrollar una gestión administrativa de calidad, razón por la cual se evidencian las problemáticas comunes de congestión y falta de estructura en la Rama Judicial. Debiendo tener un sistema organizacional más parecido al del Banco de la República o una empresa, donde existe un gerente y una junta directiva. El Consejo Superior de la Judicatura, por el contrario, posee un modelo organizacional similar al de las demás Altas Cortes, pese a que su esencia es funcionalmente diferente a estas. El Consejo Superior de la Judicatura está organizado como un organismo colegiado de seis magistrados que componen la sala administrativa y siete magistrados que componen la sala disciplinaria; los cuales conjuntamente por disposición del legislador componen el Consejo Pleno (artículo 76. Ley 270 de 1996).

Si bien el problema de la falta de formación en administración o ciencias de los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, genera *per se* complicaciones a nivel administrativo, el más grande de los problemas que aquejan la correcta y oportuna gerencia de la rama surge porque la labor que desempeña la sala administrativa del Consejo

<sup>44</sup> Ob. cit. JUNGUITO CAMACHO. Eduardo. Pág. 20.



Superior de la Judicatura la ejercen 6 personas, lo cual desde el punto de vista gerencial no es funcionalmente eficiente, ya que se hace mucho más complejo el proceso de toma de decisiones. Situación que se ve empeorada cuando el legislador por medio de la Ley 270 de 1996, en el artículo 79 le confiere funciones de naturaleza administrativas al Consejo Pleno, *exempli gratia*: dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, adoptar, previo concepto de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, el Plan de Desarrollo de la Rama Judicial. Si se considera poco eficiente que 6 profesionales del derecho ejerzan funciones administrativas sobre las cuales no tienen conocimiento técnico adecuado, este problema se ve intensificado cuando son 13 juristas quienes tienen que decidir sobre la administración de la rama.

Se debe tener en cuenta una consideración adicional y no menor, que radica en el sistema de nombramiento de los magistrados que componen el Consejo Superior de la Judicatura. De los 13 magistrados, 6 son nominados por las Altas Cortes (sala administrativa) y 7 por el Gobierno nacional (sala disciplinaria); siendo todos elegidos por el Congreso de la República y por ende la administración de la Rama Judicial queda indeciblemente ligada a la politización. A modo de ilustración de esta situación, se presenta la elección como magistrado del Consejo Superior de la Judicatura de un exsecretario general de la Cámara de Representantes durante 4 años.

Es decir, algunas de las funciones administrativas importantes para la Rama Judicial son desempeñadas por un cuerpo colegiado excesivamente voluminoso y ciertamente politizado.

La situación de excesiva burocracia que genera dilaciones en la administración de la Rama Judicial se ve replicada también en los Consejos Seccionales de la Judicatura, los cuales le colaboran al Consejo Superior de la Judicatura en las cabeceras de distrito judicial (artículo 82 de la Ley 270 de 1996). Al replicar un modelo organizacional funcionalmente ineficiente no se contribuye en el mejoramiento del ya represado sistema judicial, ni tampoco ayuda a la toma de decisiones necesarias en momentos críticos, en los cuales es perentoria la celeridad. A esta estructura deben agregársele el poco funcional esquema que comprende la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial (artículo 96 de la Ley 270 de 1996), la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial (artículo 98 de la Ley 270 de 1996), Comisión Seccional Interinstitucional (artículo 98 de la Ley 270 de 1996).

## 6. Innecesario congestionamiento de la Rama Judicial frente al conocimiento de querellas y pequeñas causas

Actualmente en la Rama Judicial se evidencia una situación de congestionamiento de procesos

por delitos menores o pequeñas causas en la etapa de indagación preliminar como se evidencia en: *Balance de los primeros cinco años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio*, Corporación Excelencia en la Justicia / Embajada Británica, Bogotá<sup>45</sup>, que genera que estos procesos no lleguen al conocimiento de los jueces de Garantías ni de conocimiento. La Fiscalía General de la Nación no cuenta con la infraestructura suficiente para tomar una decisión de fondo<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> La Corporación Excelencia en la Justicia elaboró un estudio en el cual demuestra una tendencia creciente y preocupante de acumulaciones en la etapa de indagación preliminar, existiendo durante los primeros años de implementación del SPA (sistema penal acusatorio) un total de 2'129.990 noticias criminales, muchas de las cuales no han tenido respuesta alguna por parte de la Fiscalía General de la Nación debido a la falta de infraestructura, las falencias de personal y la focalización de los esfuerzos institucionales en la indagación e investigación de delitos de mayor lesividad.

<sup>46</sup> Balance de los primeros cinco años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio, Corporación Excelencia en la Justicia / Embajada Británica, Bogotá, 2010, p. 25: "Los ingresos a los fiscales radicados: Tendencia creciente de las acumulaciones. Durante los primeros años de implementación del SPA, los fiscales radicados recibieron un total de 2'129.990 noticias criminales, de las cuales 690.223 corresponden a la fase 1, 855.189 a la fase 2, 421.367 a la fase 3, y 163.211 a la fase 4. En las fases 1 y 2, los ingresos siguieron una tendencia creciente, suspendida en 2008, cuando estuvo en vigencia la Ley 1153 de 2007 o ley de pequeñas causas. Así, para la fase 1, los ingresos incrementaron en 2006 en un 27% con respecto al 2005 y aumentaron en otro 25% en el 2007. Para 2008, hubo un decrecimiento del 30% y, finalmente, en 2009, se presentó de nuevo un incremento del 46% con respecto al año anterior. En lo que respecta a la fase 2, en el año 2007 se presentó un incremento del 128% con respecto a los ingresos recibidos en 2006. Luego, en 2008, decrecieron en un 43% y en 2009, volvieron a aumentar en un 451%, cifra que resulta exorbitante, pues supera en más de tres veces a los ingresos de la fase 1 (en donde se encuentra Bogotá) en este mismo año y que además equivale a un 24,4% de las noticias criminales que ha recibido el SPA durante toda su vigencia. Como se verá en otros apartes de este documento, la fase 2 presenta en más de un tema comportamientos particulares con respecto a las demás, lo cual podría explicarse porque a ella pertenecen dos de las capitales con mayores tasas de criminalidad en el país, como lo son Medellín y Cali.

<sup>46</sup> Para las fases 3 y 4 la tendencia ha sido también creciente: respecto a la fase 3, su segundo año de implementación (2008) mostró un incremento del 14%, mientras que en el 2009 este aumento fue del 53%. Para la fase 4, el incremento en 2009 fue del 87%. Cabe anotar que en estas fases no se puede observar el impacto que tuvo la Ley 1153. Esto, debido a que en la fase 3 dicha ley entró a regir en el segundo año de implementación del SPA en la región, que es el momento en el que el sistema comienza a evidenciar su demanda "normal" para la fase, toda vez que el primer año se concentra en buena parte en el tratamiento de delitos en flagrancia. En lo que respecta a la fase 4, la entrada en vigencia del SPA coincidió con la de la ley de pequeñas causas, lo cual impide contar con un parámetro de comparación para evaluar la incidencia de esta última.

Esta situación puede generar la prescripción de muchos delitos que son considerados de menor lesividad, generando impunidad y fomentando la justicia privada.

“Según datos recibidos por la Corporación Excelencia en la Justicia con corte a diciembre de 2006, se observaba que los cinco delitos con mayores ingresos –los cuales sumados alcanzaban a representar más de la mitad de la demanda del SPA–, correspondían al hurto (25,72%), las lesiones personales (20,27%), la inasistencia alimentaria (10,16%), la violencia intrafamiliar (6,15%) y la fabricación, tráfico o porte de estupefacientes (4,02%). Estos mismos delitos fueron identificados como los de mayores ingresos en el estudio “Una mirada a la impunidad en el sistema penal acusatorio”<sup>47</sup>, en el que se usó también al SPOA como fuente de información, esta vez, con corte a mayo de 2008. Según este estudio, el hurto ocupaba un 25% de los ingresos, las lesiones personales un 18,7%, la inasistencia alimentaria un 11,7%, la violencia intrafamiliar un 6,6% y el narcotráfico un 4,6%. Así mismo, en la última información suministrada a la CEJ con base en este sistema de información (pero correspondiente al período de enero a junio de 2009), se da el mismo peso a estos cinco delitos, así: Hurto (24,1%), lesiones personales (17,4%), inasistencia alimentaria (9,2%), violencia intrafamiliar (7,1%) y tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (6,3%)<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> BARRETO, Luis Hernando y RIVERA, Sneider, Una mirada a la Impunidad en el marco del Sistema Penal Acusatorio en Colombia. Bogotá: Ministerio del Interior y Justicia Unión Europea, 2009, p. 216.

<sup>48</sup> “De acuerdo con el informe sobre el SPA publicado por el Consejo Superior de la Judicatura en diciembre de 2009, los delitos presentados con mayor frecuencia durante los cinco primeros años de funcionamiento del SPA son: Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes 29,89%, hurto 17,19%, porte ilegal de armas 7,01%, homicidio 5,83%, inasistencia alimentaria 5,34%, fabricación y tráfico de armas de fuego o municiones 4,58%, contra la libertad, integridad y formación sexuales 4,14%, lesiones personales 3,83%, falsedad en documentos 2,24%, otros procesos 19,96%.” Cfr. CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, *Sistema penal acusatorio, Ley 906 de 2004-Resultados de gestión*. Bogotá, 2009. Como se observa, aunque siguen apareciendo los mismos tipos penales que los que reportan las cifras de la Fiscalía, los porcentajes presentan algunas variaciones, destacándose entre estos el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, que registra un 29,89% en las cifras del Consejo, mientras que en la Fiscalía este no supera el 7%. Sin embargo, al observar estas variaciones se debe tener en cuenta que mientras esta última entidad conoce todas las noticias criminales que llegan al sistema acusatorio, el Consejo Superior registra únicamente aquellas en las que se ha surtido alguna actuación judicial, en sede de garantías o de conocimiento. Lo anterior explica el incremento del delito relacionado con estupefacientes, que aunque puede representar una carga menos significativa en el total de ingresos de la Fiscalía, ocupa el primer lugar en los casos que llegan a conocimiento de los jueces,

En el ámbito internacional otros países han adoptado medidas para evitar la congestión judicial y el colapso en la indagación de ciertos delitos<sup>49</sup>.

particularmente por los numerosos casos de microtráfico y consumidores capturados con cantidades superiores a la dosis mínima, que son llevados a las Unidades de Reacción Inmediata para su judicialización.

<sup>49</sup> EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO, “Por el cual se reforma el artículo 250 de la Constitución Política”, Radicado por el Gobierno nacional el: “tomando como referencia otras legislaciones que han implantado el sistema acusatorio, debe señalarse que la solución que han adoptado países garantistas como Estados Unidos, Alemania o Chile ha sido desmonopolizar el ejercicio de la acción penal de organismos como la Fiscalía General de la Nación, permitiendo que otras entidades o las propias víctimas ejerzan la acción penal mediante figuras como la del acusador particular”. “En Alemania, la figura del acusador particular está contemplada frente a los delitos menores y tiene las mismas facultades de las demás partes en el proceso entre otras la de interrogar y presentar recursos. “Artículo 395 del Código Procesal Penal Alemán: “[Competencia para la adhesión como acusador privado] (1) Se puede adherir a la acción pública interpuesta como acusador privado todo aquel que haya sido ofendido (...)”. Artículo 397 del Código Procesal Penal Alemán: “[Derechos del acusador privado] (1) Después de la adhesión verificada, el acusador privado está autorizado para estar presente en la vista oral, incluso también si debe ser interrogado como testigo. Por lo demás, son válidos por analogía los §§ 378 y 385, apartados 1° hasta 3° Al acusador privado también le compete la facultad para recusar a un juez (§§ 24, 31), o a peritos (§ 74), el derecho a preguntar (§ 240, apartado 1°), el derecho a objetar ordenaciones del presidente del tribunal (§ 238, apartado 1°) y preguntas (§ 242), el derecho a peticionar pruebas (§ 244, apartados 2° hasta 6°), así como el derecho a entregar aclaraciones (§§ 257, 258). (2) Si la persecución es restringida según § 154a, entonces esto no afecta el derecho de adherirse a la acción pública interpuesta como acusador privado. Si el acusador privado es autorizado para el proceso, entonces se suprime una restricción según § 154a, apartados 1° o 2°, en tanto que esta afecte la demanda accesoria”. “En Chile, la figura del acusador particular se consagra también en el Código de Procedimiento Penal con la denominación de la acción penal privada, la cual podrá ser ejercida por las víctimas”: Artículo 53 del Código Procesal Penal de Chile: “Clasificación de la acción penal. La acción penal es pública o privada. La acción penal pública para la persecución de todo delito que no esté sometido a regla especial deberá ser ejercida de oficio por el ministerio público. Podrá ser ejercida, además, por las personas que determine la ley, con arreglo a las disposiciones de este Código. Se concede siempre acción penal pública para la persecución de los delitos cometidos contra menores de edad. La acción penal privada solo podrá ser ejercida por la víctima. Excepcionalmente, la persecución de algunos delitos de acción penal pública requiere la denuncia previa de la víctima”. “Por su parte, en los Estados Unidos el sistema de acusación particular se denomina Private Prosecutions y es reconocido en numerosos Estados y ha sido avalado en múltiples jurisprudencias”. Ver: Wesley Irven Jones, Appellant, v. Jerry E. Richards, Sheriff of Burke County, N.C.; Rufus L. Edmisten, Attorney General, State of North Carolina, Appellees, Smith v. Krieger, Blyew v. United States, Leeke v. Timmerman.

La rama judicial está saturada con el congestionamiento que generan los procesos por delitos menores o pequeñas causas lo que atrofia la capacidad de la rama judicial para ocuparse de lleno a la acusación y juzgamiento de delitos de mayor relevancia e impacto social.

*“Fue justamente el importante peso que dentro de estos ingresos tienen delitos que pueden ser catalogados como de criminalidad menor, que a partir del 2006 el Ministerio del Interior y de Justicia y la Fiscalía General de la Nación, promovieron el proyecto de ley con el cual se pretendía introducir una regulación especial para el tratamiento expedito de las pequeñas causas penales, buscando con ello la adopción de una estrategia temprana para la ya notoria demanda que enfrentaba el sistema y en la cual este principio de criminalidad tiene un papel protagónico. Así se manifestó en la ponencia para segundo debate de esta ley, en la que se señaló que:”<sup>50</sup>*

*“Después de dos años de la promulgación de la Ley 906 de 2004 se ha evidenciado que el novel sistema ha dedicado sus mayores esfuerzos a la solución de casos de menor envergadura, situación que se explica por la gran proliferación de asuntos considerados como menos graves y que por competencia debe conocer la Fiscalía General de la Nación aplicando las normas del nuevo Código de Procedimiento Penal, lo cual ha generado un evidente represamiento con la lógica desatención de las conductas que afectan en forma grave bienes jurídicos”.*

*“Por lo anterior, y dentro de un esquema de descongestión con miras a que el proceso penal consagrado en la Ley 906 de 2004 sea destinado a las conductas de impacto social considerable, el proyecto de ley clasifica como contravenciones algunas conductas que en la actualidad son delitos con el fin de otorgarles un procedimiento expedito y garantista que si bien no es el contemplado en la Ley 906 de 2004 contiene sus principios y derechos en lo que no es incompatible con el proceso estipulado para las contravenciones”.*

*“En la actualidad son muchas las conductas que por su naturaleza no requieren la aplicación del trámite del Código de Procedimiento Penal y por lo tanto para su solución basta un tratamiento más rápido sin que esto vaya en detrimento de las garantías de las partes e intervinientes”<sup>51</sup>.*

---

“Disposiciones similares se contemplan en la Ley de Enjuiciamiento Penal Español y en el Código Orgánico Procesal Penal de la República de Venezuela, legislaciones en las cuales también se contempla la figura el acusador particular”. Ver: Artículo 25 del Código Orgánico Procesal Penal de la República de Venezuela.

<sup>50</sup> CEJ. Balance de los primeros cinco años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia. Bogotá, diciembre de 2010.

<sup>51</sup> Ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 88 de 2006 Senado. “Por medio de la cual se establece el régimen aplicable a las contravenciones y se dictan otras disposiciones”.

## **7. Falta de autonomía presupuestal para el Congreso de la República y nociva duplicidad en cuanto a la administración de su gerencia**

El Congreso de la República siendo la cabeza de la Rama Legislativa, orgánicamente está estructurado en dos direcciones administrativas que obran de forma separada y paralela, una correspondiente al Senado de la República y otra a la Cámara de Representantes. El esquema de equivalencias funcionales y simultáneas que se planteó con la promulgación de la Ley 5ª, Título V, genera un nocivo efecto en la administración de los recursos destinados para la Rama Legislativa.

La administración bipartita de los recursos ha causado la injustificada diferenciación del acceso a bienes y servicios de las dos cámaras en la misma locación del Congreso de la República. “Senado y Cámara tienen competencias y funciones administrativas diferentes, y otras conjuntas, lo que a veces dificulta el eficiente manejo del Congreso” (Oficina de Asistencia Técnica del Congreso, 2004). A modo ilustrativo de la referida situación, la administración del área sur del edificio nuevo del Congreso, le compete a la Cámara de Representantes y lo correspondiente al área norte al Senado. Tal situación ha hecho que incluso la operación de ascensores, aseo y mantenimiento de baños del edificio esté dividida, haciéndose claramente notoria la gestión administrativa de una cámara respecto a la otra<sup>52</sup>.

La dualidad administrativa, no solo se ve reflejada en la carestía en el acceso de bienes y servicios de los funcionarios del Congreso, dependiendo de la corporación a la que pertenezcan, sino que además se ve reflejado en la divergencia en los procedimientos y trámites que se deban realizar ante las respectivas corporaciones. Los órganos administrativos del Senado y de la Cámara de Representantes, incurrir en gastos innecesarios al tener sedes administrativas diferentes; difieren entre sí los requisitos, trámites de contratación, procedimientos internos, entre otros, siendo de la misma naturaleza en las dos cámaras.

Existe además otro problema relacionado a la administración del Congreso de la República, que afecta severamente la independencia de la Rama Legislativa, este es la ausencia de autonomía presupuestal. A diferencia de la Rama Ejecutiva que tiene por naturaleza la planeación del presupuesto y la ejecución del gasto a nivel nacional (artículo 200 Nª. 3 y 4, 339 y s.s.) y la Judicial, que tiene un funcionamiento autónomo (artículo 228) y la facultad de elaboración del proyecto del presupuesto de la

<sup>52</sup> En aras de apreciar algunos ejemplos de la descoordinada y poco eficiente labor de planeación que implica la coexistencia de organismos que ejercen las mismas funciones para el Congreso en sus diferentes cámaras, se presenta un artículo noticioso que pone en evidencia la precaria situación. Ver: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2595253>

Rama Judicial (artículo N° 5); la Rama Legislativa adolece de la capacidad de presentar proyecto de presupuesto de la propia rama.

Cabe además reiterar que con la reforma constitucional de 1968 se sustrajo del Congreso la iniciativa en el gasto público (Acto Legislativo 01 de 1968, artículo 70 que modifica el artículo 211 de la Constitución Política)<sup>53</sup> y con la Ley 819 de 2003 se estableció que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo” (Ley 819, artículo 7°). Lo anterior implica una severa restricción para el poder legislativo, el cual adoleciendo por completo de la facultad de iniciativa de gasto, también carece de la capacidad de poder ejercer su autonomía legislativa para presentar al gobierno su proyecto de ley para la Rama Legislativa (como sí lo hace la Rama Judicial).

Ahora bien, una de las garantías principales que debe propender la misma Constitución respecto a la independencia de poderes, es la certeza del acceso a los recursos de manera primordial y oportuna de las Rama Legislativa y Judicial. En un Estado Social de Derecho, donde prima la democracia, el imperio de la ley y el respeto por las instituciones, la autonomía e independencia de una rama del poder respecto a otra, no puede quedar supeditada al arbitrio de otra en la entrega de los recursos. El giro de los recursos con los cuales se administran y funcionan las ramas del poder y los organismos de control, es la principal garantía de independencia y correcta gestión de los órganos estatales.

#### **IV. Aspectos neurálgicos que el Partido Centro Democrático considera necesarios corregir mediante reforma constitucional para superar la crisis.**

En síntesis, causas mediatas e inmediatas han generado la existencia de principios perversos que afectan el deseable funcionamiento armónico y equilibrado entre las tres ramas del poder y los organismos de control. Son ellos: 1) Las facultades nominadoras en cabeza de las Altas Cortes para elegir funcionarios ajenos a la Rama Judicial. 2) El sistema de semi-cooptación dentro de las Altas Cortes, con perversos incentivos para excesivas vacancias y politización en su elección. 3) El régimen actual disciplinario y de gerencia de la Rama Judicial. 4) La confusión jurisdiccional entre varias Cortes sin que medre un solo alto tribunal de cierre y unificación jurisprudencial.

<sup>53</sup> ACTO LEGISLATIVO 01 DE 1968 - Artículo 70. El artículo 211 de la Constitución Nacional quedará así: El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del Presupuesto de Gastos, propuestas por el Gobierno, ni incluir un nuevo gasto, sea por reducción o eliminación de partidas o por aumento en el cálculo de las rentas y otros recursos, sino con la aceptación escrita del Ministro del ramo.

5) Las escasas prerrogativas del Congreso de la República para ejercer un adecuado control político y presupuestal al gobierno. 6) La falta de autonomía presupuestal del Congreso y su antitécnica gerencia que le impide desempeñar cabalmente su papel constitucional.

Corregir los desajustes anteriormente señalados supone emprender una honda reforma que equilibre las prerrogativas y cargas entre los diferentes organismos de poder estatal. Lo que implica afectar sustancialmente la estructura orgánica de la Constitución de tal forma que se ajuste a su estructura dogmática, diseñada y dispuesta para un Estado con mucha mayor independencia y capacidad de contrapeso entre sus ramas y organismos de control. En consecuencia, el *Partido Centro Democrático* propone al Honorable Congreso de la República implementar las siguientes reformas a la Constitución Nacional, con miras a:

#### **1. Eliminar las facultades electorales y nominadoras de las Altas Cortes.**

Se propone reformar los artículos 249 y 267 de tal manera que las Altas Cortes no tengan injerencia en las dinámicas electorales para elección y nombramiento de Fiscal General, Procurador General, Contralor y Registrador Nacional del Estado Civil.

#### **2. Eliminar el sistema de semi-cooptación entre las Altas Cortes.**

Se propone reformar los artículos 232 de tal manera que los magistrados de las Altas Cortes (– Supremo Tribunal, según lo dispuesto en esta reforma-) sean elegidos por el Presidente de la República, de ternas enviadas por la academia, la carrera judicial y el concurso público, garantizando que la representación de los magistrados sea proporcional a las respectivas fuentes que ternan.

#### **3. Eliminar la itinerancia excesiva en las vacantes judiciales.**

Como la Constitución no establece plazos para el nombramiento o elección de altos magistrados en cabeza de las autoridades a las que corresponde elegir, los promedios en las vacancias superan con creces los plazos razonables<sup>54</sup>. En el artículo propuesto, se le otorga la facultad al Presidente de la República para nombrar magistrados en propiedad si pasados tres meses desde que las autoridades designadas para ello aún no lo han hecho.

#### **4. Aumentar las prerrogativas del Congreso de la República facilitando su eficaz capacidad para ejercer control político, fiscal y de política criminal.**

Con la reforma a los artículos 178 y 267, se pretende que la elección del Contralor General

<sup>54</sup> Lewin, Juan Esteban. “La Corte Suprema, otra vez cerca de paralizarse.” La Silla Vacía. N.p., 13 Aug. 2013. Web. 21 Aug. 2014. <<http://lasillavacia.com/historia/la-corte-suprema-otra-vez- cerca-de-paralizarse-45391>>.

sea una prerrogativa exclusiva del Congreso, que a través de la Cámara de Representantes elegirá la cabeza del máximo organismo que controla fiscalmente al Gobierno nacional<sup>55</sup>. Lo anterior bajo la función de “verificar el correcto cumplimiento de los deberes asignados a los servidores públicos y a las personas de derecho privado que manejan o administran recursos o fondos públicos, en el ejercicio de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas”<sup>56</sup>.

Modificando los artículos 173 y 249, se le otorga al Congreso de la República, por conducto del Senado, la capacidad de ratificar o no el nombramiento de Fiscal General, que sería designado por el Presidente de acuerdo al artículo 189 también modificado.

Asimismo, las cámaras del Congreso en Pleno tendrán la facultad de ejercer la moción de censura sobre el Fiscal General si las mayorías constitucionalmente establecidas consienten en ello, de acuerdo a la reforma propuesta.

El Congreso también tendrá alta injerencia frente a la elección del jefe del Ministerio Público, que será ratificado por el Senado de terna enviada por el Presidente de la República.

Finalmente y no menos importante, con la presente reforma el Congreso quedará investido con la facultad para determinar la destinación en inversión de una quinta parte del presupuesto nacional. Con la reforma anteriormente propuesta se pretenden restablecer prerrogativas constitucionales que le son naturales a la Rama Legislativa dentro de todas las democracias modernas. Tal y como fue expresado en la parte precedente, dichas prerrogativas le fueron sustraídas al legislativo durante las reformas de 1945 y 1968.

Considerando los aspectos anteriormente descritos, el Congreso de la República recuperará su capacidad para ejercer control y autoridad sobre la ejecución del gasto, sobre la política criminal del gobierno, sobre el control disciplinario y sobre el control fiscal.

<sup>55</sup> GALINDO VÁCHA, Juan Carlos. “20 años de la Constitución Colombiana, logros, retrocesos y agenda pendiente – Capítulo VIII – La eficacia del control fiscal posterior y selectivo en la lucha contra la corrupción”. JOST, Stefan (Ed.). Konrad Adenauer Stiftung. Segunda Edición. 2012. Bogotá, Colombia. Pág. 403-412.

<sup>56</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-716 de 2002. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

## **5. Establecer un único y máximo tribunal que concentre la suprema jurisdicción sobre lo administrativo, lo ordinario y lo constitucional. Un nuevo Consejo de Estado.**

Ha sido claramente explicado que frente a la actual “choque de trenes” debe considerarse la posibilidad de crear un solo órgano de cierre que concentre las jurisdicciones que hoy están en cabeza de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, de manera que este único tribunal de cierre dicte una sentencia que constituya precedente aplicable a casos análogos, contribuyendo esto a la coherencia de la jurisprudencia, así como a la detección de lagunas y errores en la misma, que serían observados por las diferentes salas que conformarían esta nueva corporación.

Las características de cada jurisdicción mantendrán su especialidad con los jueces y tribunales que actualmente la ejercen. El Tribunal Constitucional Supremo como máximo tribunal de todas las jurisdicciones, estará dividido por salas especializadas que garantizarán la especialidad de cada jurisdicción.

La reforma anteriormente expuesta, subsume dentro de un solo órgano a la Corte Suprema y de la Corte Constitucional, al concentrar –no confundir– en un solo gran tribunal de cierre las jurisdicciones contenciosa, ordinaria y constitucional, no implica sin embargo eliminar el Consejo de Estado. El Consejo de Estado que surja de la reforma propuesta conservará la esencia de su carácter de órgano consultivo, tal y como fue diseñado en las constituciones decimonónicas.

La forma prevista por la presente reforma en el artículo XIV, garantiza que la composición de este nuevo Consejo de Estado ofrezca una justicia independiente e imparcial. Lo anterior debido a que los consejeros serán electos en la misma forma en que lo serán los magistrados del nuevo Tribunal Constitucional Supremo, o sea de ternas enviadas al Presidente de la República por la academia, la carrera judicial y el concurso público.

## **6. Eliminar el Consejo Superior de la Judicatura y reemplazarlo por la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial.**

Como se ha venido precisando con antelación, la ausencia de profesionales capacitados en el campo de la administración o ciencias afines ha generado consecuencias negativas en la Rama Judicial<sup>57</sup>. De igual forma, la politización que implica el sistema de nombramientos no contribuye a la solución de los problemas actuales de la rama. Se requiere entonces un sistema donde la independencia y las aptitudes de los profesionales de la administración

<sup>57</sup> Revista *Ámbito Jurídico*. “Diagnóstico informe situación actual del Consejo Superior de la Judicatura”. 2011. <http://www.ambitojuridico.com/bancomedios/documentos%20office/diagnostico%20informe%20judicatura.pdf>

sean los elementos angulares que permitan sortear adecuadamente las problemáticas que enfrenta la rama.

La propuesta que se presenta es modificar el modelo organizacional en la administración de justicia. El actual sistema organizacional del Consejo Superior de la Judicatura tiene la misma estructura de las demás Altas Cortes, debiendo tener en realidad la composición organizacional parecida a la del Banco de la República o una empresa. Es decir, la administración de la Rama Judicial debe estar a cargo de una entidad que se conocerá como la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial, dicho órgano tendrá una Junta Directiva que será la máxima autoridad administrativa de la Rama Judicial y un Gerente que será el encargado de ejecutar las decisiones determinadas por la Junta Directiva. Cabe aclarar que la nueva Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial no es el mismo órgano que crea el artículo 98 de la Ley 270 de 1996, sino uno funcional y orgánicamente diferente.

### 6.1. Junta Directiva de Administración de la Rama Judicial

Será un órgano colegiado compuesto por nueve miembros así: el Presidente del Tribunal Constitucional Supremo, quien la presidirá, dos Magistrados designados por el Presidente del Tribunal Constitucional Supremo, el Gerente de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial, el Fiscal General de la Nación, un representante de los funcionarios y empleados de la Rama elegido por estos en la forma que señale la ley, y tres (3) miembros de representación exclusiva por las tres (3) mejores Facultades de Derecho del país de acuerdo al promedio de los resultados de las pruebas de Estado, en la forma que determine la ley; los cuales ejercerán por períodos de cuatro (4) años. La función de la Junta Directiva es establecer los parámetros y las políticas macro sobre las cuales el Gerente de la Dirección Ejecutiva debe administrar a la Rama Judicial. La Junta Directiva de la Rama Judicial, sustituirá también a la actual Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, cuya naturaleza es la servir “de mecanismo de información recíproca entre las corporaciones judiciales y de foro para la discusión de los asuntos que interesen a la administración de justicia”<sup>58</sup>. El nuevo diseño, lo convierte no en un órgano de información recíproca entre las diferentes autoridades judiciales, sino en la columna vertebral de la administración de justicia, la cual determina los parámetros y lineamientos sobre los cuales la Gerencia Ejecutiva de la Rama Judicial debe administrar la misma.

<sup>58</sup> Departamento Administrativo para la Función Pública (DAFP). “Estructura del estado colombiano”. Cap. 22 rama judicial. <[http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrieve\\_publicaciones?no=1289](http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrieve_publicaciones?no=1289)> pág. 3.

### 6.2. Gerencia de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial

Elegido por la Junta Directiva de la Rama Judicial, el Gerente de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial debe ser un profesional de reconocida trayectoria en administración de empresas o ciencias afines. Su amplia experiencia administrativa contribuirá al desarrollo de planes y estrategias para el mejoramiento de la justicia. Es fundamental que el aspirante a ocupar este cargo tenga amplios conocimientos de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), debido a que una de las necesidades imperantes de la Rama Judicial, es la modernización<sup>59</sup>. Esfuerzo que debe conducir al mayor acceso a la justicia, mejor capacidad de recaudar datos, implementar nuevas tecnologías en los procesos judiciales, facilidad de acceso a datos e información por parte de los operadores jurídicos, entre otras.

El Gerente debe tener la libertad, previa autorización de la Junta Directiva, de poder establecer la organización de la administración de la Rama Judicial. En ese orden de ideas se deben mantener transitoriamente los Consejos Seccionales de la Judicatura, hasta tanto el Gerente haya establecido las Direcciones Seccionales de la Judicatura que estime necesarias para poder cumplir a cabalidad sus funciones, las cuales estarán funcionando en cabeza de un director seccionar que le reporta al gerente de la rama.

### V. Conclusión.

La reforma que hoy el *Centro Democrático* pone a consideración del Congreso de la República, supone una profunda reestructuración al Estado con miras a mejorar el equilibrio orgánico de nuestros frenos y contrapesos constitucionales. Dentro del mismo espíritu, la reforma también encarna el deseo nacional por encontrar una justicia despolitizada e imparcial, pronta y confiable para todos los colombianos. Las propuestas contenidas en este proyecto de acto legislativo son fruto de hondas reflexiones estructurales y coyunturales.

En lo estructural, hemos advertido cómo la gran reforma de 1968 y la Asamblea de 1991, al introducir instituciones y cambios fundamentales a nuestro régimen constitucional, también debilitaron funciones del Congreso trasladándolas a otras ramas del poder. Ello conllevó a un desajuste institucional que hoy en día es evidente. Lo anterior no supone que con esta reforma se pretenda retroceder ante logros que en materia de derechos fundamentales y garantías sociales e individuales son el orgulloso legado de 1991. La presente reforma no altera los aspectos dogmáticos consagrados en la Asamblea, ni reduce los avances jurisprudenciales que por virtud de la acción de tutela todas las Altas Cortes,

<sup>59</sup> Corporación Excelencia a la Justicia. “DÍAZ GARCÍA, Alexander. Realidades y retos de la administración de justicia en Colombia a través de los medios electrónicos”. 2007.

y en especial la Constitucional, han desarrollado para que el modelo de Estado en Colombia sea el de un Estado Social de Derecho.

Desde el aspecto coyuntural, son varias las causas que dificultan una labor más armónica y eficiente entre las ramas del Estado. Otras tantas obstruyen la imparcial y pronta administración de Justicia. Creemos que la corrección de muchas de estas fallas se encuentra plasmada en la presente reforma constitucional, de acuerdo a lo expuesto en esta exposición de motivos y el proyecto de articulado que sigue.

Al eliminar las facultades nominadoras de las Altas Cortes y terminar con el sistema de semi-cooptación para su propia elección, la Rama Judicial, que ya no estará involucrada en procesos electorales podrá dedicarse a administrar Justicia con toda la energía y aliento que hoy distribuye entre un sinnúmero de actividades que desnaturalizan su función primordial.

Con la unificación de las Altas Cortes en un gran órgano de cierre, que hemos llamado el Tribunal Constitucional Supremo, las jurisdicciones tendrán una sola cabeza que impedirá los choques y desgastantes conflictos entre las altas corporaciones judiciales del mismo rango y jerarquía constitucional. Como máximo guardián de la Constitución, este Tribunal asumirá todas las prerrogativas que el Constituyente de 1991 entregó a la actual Corte Constitucional, garantizando así que la jurisdicción constitucional en todo caso prevalezca sobre cualquier otra. Este Tribunal, que también concentrará –y no confundirá– las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa, será garantía de una jurisprudencia coherente y única que no supondrá los actuales conflictos que hoy son fuente de confusión e inseguridad jurídica. El Tribunal estará conformado con magistrados seleccionados por la academia, la carrera judicial y el concurso público, garantías de excelencia y brillo en su composición.

**El Centro Democrático** ha identificado algunas instituciones cuyo objeto esencial no ha logrado verificarse en la historia reciente. Es el caso del Consejo Superior de la Judicatura. Hemos replanteado su funcionamiento y composición, proponiendo su reemplazo por un Tribunal para la Alta Magistratura y una Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial.

Encontramos significativos desajustes que han debilitado la capacidad del Congreso para ejercer control sobre el gobierno. Por ello proponemos que sea el Congreso quien elija al Procurador General de la Nación con el mismo mecanismo establecido legalmente para el Contralor General de la Nación, quién ratifique o no al Fiscal General de la Nación, a quien también podrá imponer moción de censura. Proponemos un Congreso con autonomía presupuestal limitada a su funcionamiento gerencial, de tal forma que sus

emolumentos y administración no dependan del gobierno. Ambicionamos una Rama Legislativa con iniciativa de gasto público que, como en el resto de las democracias modernas, sea un verdadero balance y conducto por medio del cual las regiones puedan determinar parte de la ejecución de los recursos centrales. Creemos en una Rama Legislativa constitucionalmente empoderada para vigilar el gasto del gobierno y controlar su política criminal.

Ante la desbordada congestión de la Rama Judicial, hemos propuesto que sea la administración, por conducto de la Policía, la rama del poder que conozca sobre delitos menores, evitando que las miles de ofensas o pequeñas causas se mantengan en los alarmantes niveles de impunidad que hoy presentan. Esta medida no contempla penas diferentes a las multas o al arresto, que en ningún caso superará las 36 horas previstas en el artículo 28 superior vigente.

La reforma a la justicia propuesta, busca la unificación de las cortes con el fortalecimiento de la primera instancia y habrá un Tribunal Supremo Constitucional, que tiene entre otras funciones unificar la jurisprudencia, lo cual hace obligatorio el precedente. Asimismo se eliminan los fueros de los Congresistas, Magistrados, el Contralor General de la Nación, el Procurador General de la Nación, Generales y Almirantes cuando no fuere procedente la justicia penal militar. Van a tener un procedimiento de desahoramiento, que se hará a través de las comisiones conjuntas de Senado y Cámara, y una vez recibida la investigación que realice el fiscal delegado, se retirará el fuero y los Jueces de Circuito constituirán un Tribunal Ad Hoc de tres (3) miembros que conocerán y decidirán en primera instancia, y la apelación la conocerá el Tribunal Superior. Igualmente proponemos que la detención preventiva cuando sea en establecimiento carcelario no pueda durar más de un año, la ineficiencia de la justicia no puede ir en detrimento de la libertad de los colombianos.

La historia de las reformas al régimen constitucional en Colombia es la misma de sus constituyentes y legisladores, en permanente esfuerzo porque nuestro Estado sea más justo, más sólido y más equilibrado. Cada gran reforma ha dejado un legado positivo que conservamos orgullosos, desde los albores de Cúcuta, pasando por el entusiasmo liberal de Rionegro hasta el más sosegado ánimo de 1886. El constituyente de 1910 supo conciliar los espíritus de 1863 y 1886, consolidando en su día la concordia republicana que garantizó a la generación del centenario gobernar una patria en paz y prosperidad hasta que la violencia sectarista la marchitó. El de 1910 fue un consenso político entre todos los sectores que representaban la opinión política nacional. La participación del General Benjamín Herrera junto a Carlos E. Restrepo o de Ramón González con Enrique Olaya Herrera selló el destino pacífico de una dorada etapa constitucional.

La experiencia de 1910 se repetiría con el ímpetu conciliador de 1957. Otra vez en nuestra historia, los principales exponentes de la política se dieron cita para sellar un consenso que conciliara los bríos reformistas de 1936 con la moderación escolástica de 1950. Laureano Gómez con Alberto Lleras en Sitgues, Guillermo Valencia y Darío Echandía, impulsaron junto con muchos otros la voluntad nacional necesaria para restablecer equilibrios perdidos y consensos básicos resquebrajados.

Siempre que el constituyente ha impulsado reformas estructurales a la Carta ha sido indispensable encontrar un acuerdo fundamental entre la clase política, por utilizar la frase memorable del copresidente de la Asamblea de 1991. El país no olvida que la más reciente y significativa transformación constitucional fue sancionada por Antonio Navarro, Horacio Serpa y Álvaro Gómez Hurtado, exponentes todos del querer nacional por implementar las reformas que han hecho de Colombia un lugar más garantista, con una democracia más participativa y unos derechos más exigibles.

Los momentos en que el consenso político inspira una reforma constitucional estructural han sido tan excepcionales como importantes en nuestra historia republicana. Fueron verdaderas cumbres estelares en que el sectarismo y la mezquindad resultaron vencidos por el interés nacional. Hoy el Congreso de la República debe estar a la altura de nuestra historia y de las grandes expectativas nacionales. Esta Reforma del *Centro Democrático* no ha sido presentada con ánimo intransigente ni partidario. Constituye una sincera invitación a todos los sectores políticos representados en el Congreso para emprender y asumir el inaplazable reto de reformar la estructura orgánica de nuestra Carta con miras a fortalecer las instituciones republicanas, el equilibrio de poderes y la pronta y eficiente administración de Justicia.

Cordialmente,



**Bibliografía**

- VERGITTINI GIUSSEPE. (2004) “*Derecho constitucional comparado. Parte Segunda sección IV*”. Buenos Aires: Editorial universidad.
- DE SECONDAT, Charles Louis -Señor de la Brède y Barón de Montesquieu – “*El espíritu de las leyes – Libro III de los principios de los tres gobiernos*”. Editions la Bibliothèque Digitale.
- DUQUE DAZA, Javier. “*Constantes institucionales, consensos y nuevas reglas. “La reforma constitucional de 1910”*”. Bogotá, Vol. 16, No. 1, 185-212.
- BRUGMAN, Catalina. (Enero-Junio 2001) “*El fracaso del republicanismo en Colombia: 1910- 1914*”. Bogotá, D. C. Revista Historia Crítica, Universidad de los Andes. ISSN (versión en línea): 1900-6152.
- DE TOQUEVILLE, Alexis. (2002) “*Democracy in America*”. New York. Bantam Book.
- Acto Legislativo número 1 de 1968.
- Constitución de la República Italiana
- Constitución de Bélgica
- Constitución Política de Colombia de 1886.
- DOMINGO Pilar. (2004) *Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary Recent Trends in Latin America*. Democratization
- BICKEL, Alexander (1962). *The leasted Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven and London: Yale University Press (primera edición 1962).
- ACKERMAN, Bruce (1991) *We The People: Foundations*, Cambridge/London: Belknap of Harvard University Press, 1991.
- MONTOYA. Ana María. (1992-2009). “*Si no vas al senado, no te eligen magistrado*”. *Instituciones informales y criterios de selección de los magistrados de la Corte Constitucional colombiana en el senado Colombia Internacional*.
- LEÓN, JUANITA LA SILLA VACÍA. “*La sucesión del magistrado Sierra Porto divide a la Universidad Externado*”
- < <http://lasillavacia.com/historia/la-sucesion-del-magistrado-sierra-porto-divide-la-universidad-externado-36371>> (Consulta: 21 de agosto de 2014)
- LEWIN, JUAN ESTEBAN. LA SILLA VACÍA “*El LinkedIn de las Altas Cortes*.”.N.p. <http://lasillavacia.com/historia/el-linkedin-de-las-altas-cortes-46222> (Consulta: 21 de agosto de 2014)
- SUÁREZ, CARLOS. LA SILLA VACÍA “*Mas fácil elegir Papa que magistrado en el Consejo de Estado*”.



## SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 25 del mes de septiembre del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 22, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorables Senadores *Paloma Valencia, José Obdulio Gaviria, Alejandro Corrales, Gabriel Velasco, Milla Patricia Romero, Paola Holguín, Carlos Mejía, John Harold Suárez, Ciro Ramírez*; honorables Representantes *Samuel Alejandro Hoyos, Gabriel Santos García*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 25 de septiembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 22 de 2018 Senado, *por medio del cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se reforma el equilibrio orgánico de frenos y contrapesos*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Paloma Valencia Laserna, Obdulio Gaviria Vélez, Alejandro Corrales Escobar, Gabriel Jaime Velasco Ocampo, Milla Patricia Romero Soto, Paola Andrea Holguín Moreno, Carlos Felipe Mejía Mejía, John Harold Suárez Vargas, Ciro Alejandro Ramírez Cortés*; honorables Representantes *Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Gabriel Santos García, Enrique Cabrales Baquero*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 25 de septiembre de 2018

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 23 DE 2018 SENADO**

*por la cual se modifica el Acto Legislativo 01 de 2017 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo transitorio 5° del Acto Legislativo 01 de 2017, el cual quedará así:

**Artículo Transitorio 5°. Jurisdicción Especial para la Paz.** La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica; administrará justicia de manera transitoria y autónoma y conocerá de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 10 de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los Derechos Humanos, **exceptuando todos los delitos de naturaleza sexual cometidos contra niños, niñas o adolescentes, consagrados en el Título IV de la Ley 599 de 2000, de los cuales conocerá de forma exclusiva la Jurisdicción Ordinaria.** Sus objetivos son satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana; proteger los derechos de las víctimas; contribuir al logro de una paz estable y duradera; y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno mediante la comisión de las mencionadas conductas. Respecto de los combatientes de los grupos armados al margen de la ley, el componente de justicia del Sistema solo se aplicará a quienes suscriban un acuerdo final de paz con el Gobierno nacional. La pertenencia al grupo rebelde será determinada, previa entrega de listados por dicho grupo tras la llegada a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVNT) y a los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), a través de un delegado expresamente designado para ello. Estas listas serán recibidas por el Gobierno nacional de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes. La JEP también ejercerá su competencia respecto de las personas que en providencias judiciales hayan sido condenadas, procesadas o investigadas por la pertenencia a las Farc-EP, dictadas antes del 1° de diciembre de 2016, aunque no estuvieren en el listado de dicho grupo. En relación con los integrantes de organizaciones que suscriban

acuerdos de paz con el Gobierno, el tratamiento especial de justicia se aplicará también respecto a conductas estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas desarrollado desde el 1° de diciembre de 2016 hasta el momento en el que finalice el proceso de extracción de las armas por parte de Naciones Unidas, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo Final. La ley definirá las conductas delictivas que se considerarán estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas conforme a lo establecido en el punto 5.1.2 del Acuerdo Final, y la JEP evaluará en cada caso ese vínculo de acuerdo con los parámetros trazados por esa ley.

La ley reglamentará el tratamiento penal diferenciado a que se refiere el numeral 4.1.3.4. del Acuerdo Final en lo relativo a la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, y determinará, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, en qué casos y bajo qué circunstancias corresponde a la jurisdicción ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de conservación y financiamiento de plantaciones (artículo 375 del Código Penal), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (artículo 376 del Código Penal) y destinación ilícita de muebles o inmuebles (artículo 377 del Código Penal) cometidos por las personas respecto de quienes la JEP tendría competencia.

Si con posterioridad a la entrada en vigencia de este Acto Legislativo y a la finalización del proceso de dejación de armas alguna de las personas sujetas a la jurisdicción de la JEP cometiera un nuevo delito, este será de conocimiento de la justicia ordinaria. Adicionalmente, en esos casos la JEP evaluará si esta nueva conducta, cuando corresponda con las que serían de su competencia, implica un incumplimiento de las condiciones del Sistema, que amerite no aplicarle las sanciones propias o alternativas a las que tendría derecho por los delitos de competencia de la JEP, sino las ordinarias contempladas en la misma JEP, que deberán ser cumplidas en los sitios ordinarios de reclusión.

Cuando se trate de delitos de ejecución permanente atribuibles a cualquiera de las personas sobre las que la JEP tiene competencia, cuya comisión haya comenzado antes del primero de diciembre de 2016, la JEP mantendrá su competencia respecto de ellos si con posterioridad a esa fecha no han cesado sus efectos, e inaplicará las sanciones propias y alternativas si concluye que se incumplieron las condiciones del Sistema. En todo caso, corresponderá a la Jurisdicción Ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de que trata el libro segundo, capítulo quinto, título décimo del Código Penal, cuando ellos se cometan sobre bienes o activos que no hayan sido incluidos en el inventario definitivo acordado y elaborado durante el tiempo que las Farc-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el proceso

de Dejación de Armas, y siempre que se hayan realizado actos de ejecución después de la entrega definitiva de ese inventario.

Corresponderá a la Jurisdicción Ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de que trata el libro segundo, capítulo quinto, título décimo del Código Penal cuando ellos se cometan por no combatientes, financiadores o agentes del Estado respecto de bienes inmuebles que hayan sido adquiridos mediante despojo o abandono forzado, siempre que por parte de aquellos se hayan realizado actos de ejecución después de la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo.

Si respecto de uno de los casos previstos en los dos párrafos anteriores se planteara un conflicto de competencias, se aplicará el mecanismo de solución previsto en el artículo 9° transitorio de este Acto Legislativo.

La JEP al adoptar sus resoluciones o sentencias hará una calificación jurídica propia del Sistema respecto a las conductas objeto del mismo, calificación que se basará en el Código Penal Colombiano y/o en las normas de Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos (DIDH), Derecho Internacional Humanitario (DIH) o Derecho Penal Internacional (DPI), siempre con aplicación obligatoria del principio de favorabilidad.

Para acceder al tratamiento especial previsto en el componente de Justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) es necesario aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición.

Aportar verdad plena significa relatar, cuando se disponga de los elementos para ello, de manera exhaustiva y detallada las conductas cometidas y las circunstancias de su comisión, así como las informaciones necesarias y suficientes para atribuir responsabilidades, para así garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición. El deber de aportar verdad no implica la obligación de aceptar responsabilidades. Quien aporte de manera dolosa información falsa, o incumpla cualquiera de las condiciones del Sistema, perderá el tratamiento especial de justicia.

La ley regulará entre otros los principios, organización, competencias entre ellas por el factor personal, procedimientos, participación de las víctimas y régimen de sanciones conforme a lo definido en el Acuerdo de Jurisdicción Especial para la Paz.

Parágrafo 1°. La creación y el funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz no modificarán las normas vigentes aplicables a las personas que hayan ejercido la Presidencia de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 174 de la Constitución Política de Colombia. En caso de que ante la JEP obre una información que comprometa a una persona que haya ejercido la Presidencia de la República, dicha información se remitirá a la

Cámara de Representantes para lo de su competencia, remisión que se efectuará en el momento que se considere adecuado por la JEP, después de haber realizado las verificaciones pertinentes.

Parágrafo 2°. Con el fin de garantizar el funcionamiento y la autonomía administrativa, presupuestal y técnica de la jurisdicción especial para la paz, el Secretario Ejecutivo y el Presidente o la instancia de Gobierno de la JEP que los magistrados de la misma definan, ejercerán de manera exclusiva, y solo durante el tiempo de vigencia de la misma, todas las funciones asignadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura establecidas en el Acto Legislativo 02 2015 y en la Ley 270 de 1996 respecto al gobierno y administración de esta Jurisdicción.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo transitorio 23 del Acto Legislativo 01 de 2017, el cual quedará así:

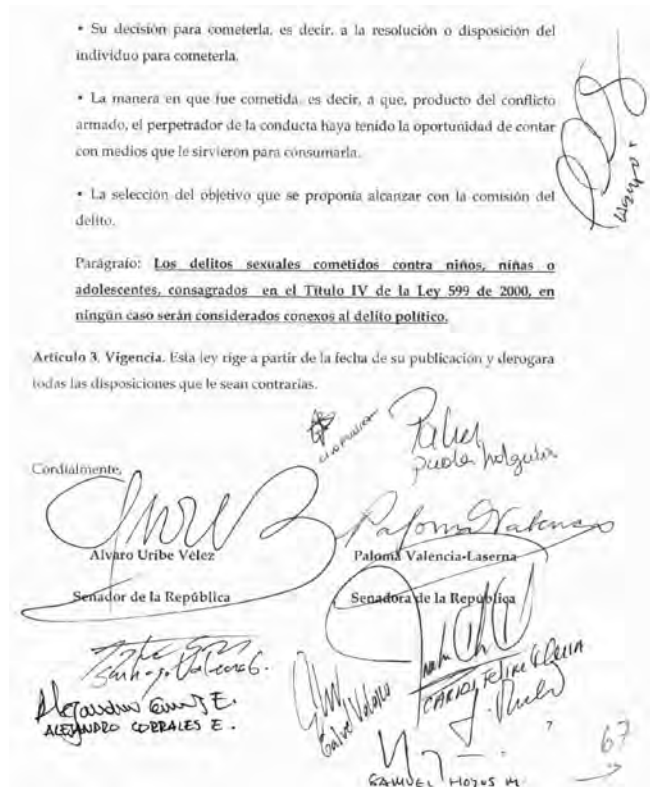
**Artículo Transitorio 23. Competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz.** La Jurisdicción Especial para la Paz tendrá competencia sobre los delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado y sin ánimo de obtener enriquecimiento personal ilícito, o en caso de que existiera, sin ser este la causa determinante de la conducta delictiva. Para el efecto se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a) Que el conflicto armado haya sido la causa directa o indirecta de la comisión de la conducta punible o,
- b) Que la existencia del conflicto armado haya influido en el autor, partícipe o encubridor de la conducta punible cometida por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto, en cuanto a:
  - Su capacidad para cometerla, es decir, a que por razón del conflicto armado el perpetrador haya adquirido habilidades mayores que le sirvieron para ejecutar la conducta.
  - Su decisión para cometerla, es decir, a la resolución o disposición del individuo para cometerla.
  - La manera en que fue cometida, es decir, a que, producto del conflicto armado, el perpetrador de la conducta haya tenido la oportunidad de contar con medios que le sirvieron para consumarla.
  - La selección del objetivo que se proponía alcanzar con la comisión del delito.

Parágrafo: **Los delitos sexuales cometidos contra niños, niñas o adolescentes, consagrados en el Título IV de la Ley 599 de 2000, en ningún caso serán considerados conexos al delito político.**

Artículo 3°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 23 DE 2018

por la cual se modifica el Acto Legislativo 01 de 2017 y se dictan otras disposiciones.

El artículo 44 de la Constitución Política de Colombia consagra, entre otras cosas, el derecho fundamental de los niños a la integridad física, a la salud, a tener una familia y a no ser separados de ella, y la obligación de protegerlos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. La Carta Política y la jurisprudencia constitucional han destacado la naturaleza prevalente de los derechos de los menores sobre los derechos de los demás, así como la obligación de la familia, la sociedad y el Estado de asistirlos y protegerlos.

En el mismo sentido, el Código de la Infancia y de la Adolescencia, Ley 1098 de 2006, dispuso el derecho de los niños, las niñas y los adolescentes a ser protegidos contra el reclutamiento y la utilización de los niños por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley (artículo 20 numeral 7) y la obligación del Estado de investigar y sancionar severamente los delitos en los cuales los niños, las niñas y las adolescentes son víctimas, y garantizar la reparación del daño y el restablecimiento de sus derechos vulnerados, así como protegerlos contra la vinculación y el reclutamiento en grupos armados al margen de la ley (artículo 41 numerales 6 y 30).

Dichos preceptos se encuentran armónicamente complementados por los tratados internacionales ratificados por Colombia, tales como la Convención

sobre los Derechos del Niño<sup>1</sup>, que estableció el interés superior de los niños en todas las medidas adoptadas por las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos (artículo 3°) y además consagró el deber del Estado de proteger a los menores contra toda forma de abuso o violencia sexual (artículo 34). En el mismo sentido se encuentra la Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>2</sup>, que exige la obligación de garantizar especial protección de los niños, cuyos derechos prevalecen inclusive sobre los derechos de los demás. De otra parte, el Estatuto de Roma tipifica como crímenes de guerra conductas como reclutar o alistar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas, o utilizarlos para participar activamente en hostilidades (artículo 8°).

Por tanto surge la inminente necesidad de establecer que los delitos políticos, en especial la rebelión, no puedan bajo ningún supuesto considerarse en conexidad al acceso carnal violento y cualquier otra forma de violencia sexual, motivo que sustenta esta iniciativa legislativa.

Cordialmente,

Naciones Unidas<sup>2</sup> que exige la obligación de garantizar especial protección de los niños, cuyos derechos prevalecen inclusive sobre los derechos de los demás. De otra parte, el Estatuto de Roma tipifica como crímenes de guerra conductas como reclutar o alistar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas, o utilizarlos para participar activamente en hostilidades (Art. 8).

Por tanto surge la inminente necesidad de establecer que los delitos políticos, en especial la rebelión, no puedan bajo ningún supuesto considerarse en conexidad al acceso carnal violento y cualquier otra forma de violencia sexual, motivo que sustenta esta iniciativa legislativa.

Cordialmente,

Alvaro Uribe Vélez  
Senador de la República

Paloma Valencia-Laserna  
Senadora de la República

Samuel Hoyos Mejía

<sup>2</sup> Resolución 1368 (XIV) del 20 de noviembre de 1959.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 12 del mes de septiembre del año 2018 se radicó en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 023, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

<sup>1</sup> Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 20 de noviembre de 1989 y aprobada por el Congreso mediante la Ley 12 de 1991.

<sup>2</sup> Resolución número 1368 (XIV) del 20 de noviembre de 1959.

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 25 de septiembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2018 Senado, por la cual se modifica el Acto Legislativo 01 de 2017 y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Álvaro Uribe Vélez, Paloma Valencia Laserna, Paola Andrea Holguín Moreno, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Santiago Valencia González, Carlos Felipe Mejía Mejía, Alejandro Corrales Escobar, Gabriel Jaime Velasco Ocampo, Fernando Nicolás Araújo Rumié; honorable Representante Samuel Alejandro Hoyos Mejía. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 25 de septiembre de 2018

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 761 - jueves 27 de septiembre de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

	Págs.
Proyecto de acto legislativo número 22 de 2018 Senado, por medio del cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se reforma el equilibrio orgánico de frenos y contrapesos .....	1
Proyecto de acto legislativo número 23 de 2018 Senado, por la cual se modifica el Acto Legislativo 01 de 2017 y se dictan otras disposiciones.....	25