



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 693

Bogotá, D. C., jueves, 13 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 48 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

#### NÚMERO 13 DE 2018 SENADO

*por medio del cual modifica el artículo 361 de la Constitución Política, se crea el Fondo de Compensación Ambiental y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 361.** Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos.

Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; de Ahorro y Estabilización; y **de Compensación Ambiental**.

Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, **un 10% para el Fondo de Compensación Ambiental**, y hasta un 20% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, y un 80% para los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

De los ingresos del Sistema General de Regalías, se destinará un porcentaje del 2% para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso anterior. Las funciones aquí establecidas serán realizadas por el Ministerio de Minas y Energía, o por la entidad a quien este delegue.

La suma de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, y de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo de Compensación Regional, crecerán anualmente a una tasa equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento total de los ingresos del Sistema General de Regalías. La ley que regulará el sistema definirá un mecanismo para mitigar la disminución de los mencionados recursos, que se presente como consecuencia de una reducción drástica en los ingresos del Sistema General de Regalías.

La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, así como a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo se destinarán al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Regional tendrán como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno nacional.

Los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional, o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. La duración del Fondo de Compensación Regional será de treinta (30) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. Transcurrido este período, estos recursos se destinarán al Fondo de Desarrollo Regional.

Los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización, así como sus rendimientos, serán administrados por el Banco de la República en los términos que establezca el Gobierno nacional. En los períodos de desahorro, la distribución de estos recursos entre los demás componentes del Sistema se regirá por los criterios que defina la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior.

**Los recursos del Fondo de Compensación Ambiental, tendrán como objetivo compensar los daños ambientales específicos, derivados de la explotación de recursos no renovables, y que no se encuentran establecidos dentro de las obligaciones compensables de quienes exploren y exploten dichos recursos.**

En caso de que los recursos destinados anualmente al Fondo de Ahorro y Estabilización excedan del treinta por ciento (20%) de los ingresos anuales del Sistema General de Regalías, tal excedente se distribuirá entre los demás componentes del Sistema, conforme a los términos y condiciones que defina la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior.

**Parágrafo 1°.** Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Regalías tendrá su propio sistema presupuestal que se regirá por las normas contenidas en la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. En todo caso, el Congreso de la República expedirá bianualmente el presupuesto del Sistema General de Regalías.

**Parágrafo 2°.** La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, así como de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología

e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos, serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías. Para el caso de los departamentos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán integrados por dos Ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes. La ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión, con participación de la sociedad civil. En cuanto a los municipios y/o distritos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán conformados por un delegado del Gobierno nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde.

Los programas y/o proyectos en ciencia tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán por un órgano colegiado de administración y decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno nacional, representado por tres (3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la Secretaría Técnica, un (1) Gobernador por cada una de las instancias de planeación regional a que se refiere el inciso siguiente del presente artículo; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas. Así mismo, los recursos de este Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente.

Los proyectos de impacto regional de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos de los Fondos de Desarrollo, Compensación Regional, y **el Fondo de Compensación Ambiental**, se definirán a través de ejercicios de planeación regional por órganos colegiados de administración y decisión donde tengan asiento cuatro (4) Ministros o sus delegados y un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación, los gobernadores respectivos o sus delegados y un número representativo de alcaldes.

La ley que regule el Sistema General de Regalías, podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión con participación de la sociedad civil.

En todo caso, la representación de las entidades territoriales en los órganos colegiados será mayoritaria, en relación con la del Gobierno nacional.

**Parágrafo 3°.** Créase el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, cuyo objeto será velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno.

La ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior, definirá su funcionamiento y el procedimiento para la imposición de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias por el inadecuado uso de los recursos del Sistema General de Regalías. Dentro de estas medidas podrán aplicarse a los Departamentos, Municipios y/o Distritos y demás ejecutores la suspensión de giros, cancelación de proyectos y/o el reintegro de recursos.

La ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior definirá, igualmente, el porcentaje anual de los recursos de Sistema General de Regalías destinado a su funcionamiento y al del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso cuarto del presente artículo.

**Parágrafo 4°.** Cuando una entidad territorial que recibe recursos del Sistema General de Regalías para el ahorro pensional territorial cubra sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, estos proyectos deberán tener como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas. Estos proyectos deberán ser definidos, por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el parágrafo 7° transitorio del artículo 2° del presente acto legislativo; con posterioridad a los veinte (20) años, dichos proyectos deberán ser definidos por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Municipales y Departamentales que trata el parágrafo 2° del presente artículo.

Las entidades territoriales que a la fecha de entrada en vigencia del presente acto legislativo cuenten con recursos de ahorro pensional provenientes del Sistema General de Regalías, que sobrepasen el cubrimiento requerido de sus pasivos pensionales, los destinarán igualmente a la financiación de proyectos de inversión en los términos señalados en el inciso anterior.

El Gobierno nacional, mediante decreto con fuerza de ley, que expedirá dentro de los seis (6)

meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, reglamentará la materia.

Para las entidades territoriales con una baja o nula incidencia del conflicto armado, los proyectos deberán ser aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y decisión municipales y departamentales que trata el parágrafo 2° del presente artículo, y serán destinados prioritariamente para la reparación integral a las víctimas o para el cierre de brechas.

**Parágrafo 5°.** Los programas o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, serán definidos por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas, articuladas con los correspondientes planes de desarrollo. Para la presentación y ejecución de los proyectos la entidad deberá ser parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Los programas o proyectos aprobados serán ejecutados por las entidades que los presentaron en la convocatoria.

Lo establecido en el presente parágrafo regirá desde la entrada en vigencia de la ley que lo reglamente.

**Parágrafo 1° Transitorio.** Suprímase el Fondo Nacional de Regalías a partir de la fecha que determine la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. El Gobierno nacional designará al liquidador y definirá el procedimiento y el plazo para la liquidación. Los recursos no comprometidos que posea el Fondo Nacional de Regalías a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, se destinarán prioritariamente a la reconstrucción de la infraestructura vial del país y a la recuperación ambiental de las zonas afectadas por la emergencia invernal de 2010- 2011.

**Parágrafo 2° Transitorio.** Respecto de los recursos que se destinarán a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo y a los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional, su distribución durante los tres primeros años será así: durante el primer año corresponderá a un porcentaje equivalente al 50% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo y un 50% para los fondos enunciados en este parágrafo; de la misma forma, durante el segundo año se destinará un porcentaje equivalente al 35% y al 65% respectivamente; y durante el tercer año se destinará un porcentaje equivalente al 25% y el 75%, respectivamente.

En el evento en que durante el período comprendido entre los años 2012 y 2014, las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, sean inferiores al 50% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; y durante el período comprendido entre los años 2015 y 2020, sean inferiores al 40% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas

causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; el departamento, municipio o distrito, podrá utilizar los recursos de la asignación del departamento respectivo en el Fondo de Desarrollo Regional, hasta alcanzar dicho porcentaje o hasta agotar los recursos del departamento en el mencionado Fondo, lo que ocurra primero.

**Parágrafo 3°. Transitorio.** En el primer año de operación del Sistema General de Regalías, se destinará un veinticinco por ciento (25%) de sus recursos al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Durante el período 2012-2014, una quinta parte de los recursos anuales del Fondo de Ahorro y Estabilización se destinará a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo.

**Parágrafo 4°. Transitorio.** El Gobierno nacional contará con un término de tres (3) meses, contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el

Congreso de la República el proyecto de ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior, que ajuste el régimen de regalías al nuevo marco constitucional.

Una vez radicado el proyecto de ley a que se refiere el inciso anterior, el Congreso de la República contará con un término que no podrá exceder de nueve (9) meses para su aprobación. Si vencido este término no se ha expedido la ley por parte del Congreso, se faculta por un (1) mes al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley para regular la materia.

**Parágrafo 5°. Transitorio.** El Sistema General de Regalías regirá a partir de 1° de enero de 2012. Si para esta fecha no ha entrado en vigencia la ley de que trata el inciso 2° del artículo anterior, el Gobierno nacional garantizará la operación del Sistema mediante decretos transitorios con fuerza de ley, que expedirá a más tardar el 31 de diciembre de 2011.

**Parágrafo 6°. Transitorio.** Para asegurar la ejecución de los recursos en la vigencia 2012, el Gobierno nacional expedirá el presupuesto del Sistema General de Regalías para la citada vigencia fiscal, mediante un decreto con fuerza de ley.

**Parágrafo 7°. Transitorio.** Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, un 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán a una asignación para la Paz que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.

Igual destinación tendrá el 70% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo. El 30% restante se destinará para incentivar la producción de municipios, en cuyos territorios se exploten los

recursos naturales no renovables y a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o derivados de los mismos.

Durante este período, la asignación para ahorro pensional territorial será del 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías. La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, **al Fondo de Compensación Regional, al Fondo de Compensación Ambiental**, a las asignaciones directas a las que se refiere el inciso 2° del presente artículo y a la Asignación para la Paz a la que se refiere el inciso 1° del presente parágrafo, se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Los recursos a los que se refieren los incisos 1° y 2° de este parágrafo, se distribuirán priorizando las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional, el conflicto armado y los municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales.

Los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos a los que se refieren los incisos 1° y 2° de este parágrafo, serán definidos por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno nacional, representado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado, un (1) representante del organismo nacional de planeación, y un (1) representante del Presidente de la República; el Gobierno departamental representado por dos (2) Gobernadores y el Gobierno municipal, representado por dos (2) alcaldes.

Asistirán a este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en calidad de invitados permanentes con voz y sin voto, dos Senadores y dos Representantes a la Cámara.

Para cumplir con lo dispuesto en el presente parágrafo transitorio, el Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, expedirá los decretos con fuerza de ley necesarios para ajustar el presupuesto del bienio 2017-2018 y para adoptar las medidas requeridas para el funcionamiento de este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, y de la Asignación para la Paz.

**Parágrafo 8°. Transitorio.** Con el propósito de financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el Gobierno nacional trasladará el 60% de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016. El 50% de los recursos objeto del traslado será destinado a la Asignación para la Paz, para ser definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el parágrafo

7° transitorio del presente artículo y el 50% restante al Fondo de Desarrollo Regional.

El Gobierno departamental podrá establecer que el porcentaje de recursos a trasladar sea superior al 60%, en cuyo caso deberá informar al Gobierno nacional dentro de los cinco días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo.

El Gobierno nacional realizará los ajustes presupuestales a los que haya lugar mediante un decreto con fuerza de ley. Los recursos trasladados serán apropiados al mismo departamento beneficiario de los saldos y se distribuirán en partes iguales a la Asignación para la Paz y al Fondo de Desarrollo Regional.

**Parágrafo 9°. Transitorio.** Los proyectos de inversión a financiarse con los recursos del Sistema General de Regalías destinados a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, deberán guardar concordancia con el régimen de planeación vigente, el componente específico para la Paz y la implementación del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

**Parágrafo 10. Transitorio.** Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, las entidades beneficiarias cuya apropiación bienal de inversión sea menor a 4.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes y que tengan un adecuado desempeño en la gestión de estos recursos, definirán directamente los proyectos de inversión cuando estos tengan como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en concordancia con el decreto con fuerza de ley que para el efecto expida el Gobierno nacional en los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Los demás proyectos serán definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectivo.

Artículo 2°. Adiciónese el siguiente parágrafo transitorio al artículo 361 de la constitución política:

**Parágrafo 11. Transitorio.** Para cumplir con lo dispuesto en el presente acto legislativo, el Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, expedirá los decretos con fuerza de ley necesarios para ajustar el presupuesto del bienio 2017-2018, para asignar los recursos al Fondo de Compensación Ambiental.

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

Del honorable Congresista,

Del honorable Congresista,  
  
 JOSE ALFREDO GNECCO ZULETA  
 Senador de la República

  
 Juan Felipe Lopez  
  
 Berner Zumbano

  
 JOSE ALFREDO GNECCO ZULETA  
 Senador de la República  
 Carrera 72 N° 8-68 Oficina 335 Edificio Nuevo del Congreso  
 e-mail: jagnecco@gmail.com  
 Bogotá D.C.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. Marco legal**

Título	Descripción
Acto Legislativo 05 del 18 de julio de 2011	Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.
Ley 1530 del 17 de mayo de 2012	Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías.
Ley 1606 del 21 de diciembre de 2012	Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014.
Ley 1744 del 26 de diciembre de 2014	Por la cual se decreta el presupuesto del sistema general de regalías para el bienio del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016.
Acto Legislativo 4 del 8 de septiembre de 2017	Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia.
Ley 1923 del 18 de julio de 2018	Por la cual se regula lo previsto en el parágrafo 5° del artículo 361 de la Constitución Política relativo a programas y proyectos de inversión que se financiarán con recursos del Fondo de CTeI.

**II. Propuesta de modificación**

Con este proyecto de acto legislativo, se busca modificar el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia, creando el Fondo de Compensación Ambiental. Con este Fondo, se busca financiar los proyectos necesarios para reducir los impactos ambientales generados por la exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

Por tal motivo, dentro del presente proyecto, se pretende realizar un ajuste a las asignaciones realizadas dentro del Sistema General de Regalías, reduciendo en un 20% lo asignado al Fondo de Ahorro y Estabilización, y el 10% sobrante siendo asignado al nuevo Fondo de Compensación Ambiental.

Con este nuevo fondo se busca subsanar algunas de las dificultades generadas por la explotación de recursos no renovables en algunas partes del territorio colombiano. Como es bien sabida, la exploración y explotación de estos recursos, deja serias consecuencias para el territorio donde se ha ejecutado cualquier tipo de proyecto. Por lo cual es fundamental incluir proyectos que ayuden a reducir estas dificultades.

**III. Minería y medio ambiente**

El Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, muestra a Colombia como uno de los países más privilegiados en materia ambiental en el mundo, identificando una serie de beneficios en materia de riqueza natural; contando con cerca de 54.000 especies, siendo identificado como uno de los 17 países mega diversos que albergan el 70% de la biodiversidad en solo el 10% del territorio mundial. Colombia al tener grandes áreas geográficas naturales, con la presencia de costas en el océano pacífico y atlántico, lo hace uno de los países más interesantes a nivel Latinoamérica. Colombia es además, el primer país en el planeta en diversidad de aves y orquídeas, el segundo en plantas, peces de río, mariposas y anfibios, el tercero en reptiles y palmas, y el cuarto en mamíferos. Adicionalmente, Colombia se caracteriza por que los bosques naturales cubren cerca del 53% del territorio nacional continental.

Esta riqueza natural, es también complementada por un enorme potencial de recursos no renovables, que cubren una parte del territorio nacional. Un estudio realizado por la Agencia Nacional de Minería, evidencia como para el año 2013, el sector de minería ocupaba cerca del 2% del producto interno bruto (PIB) a nivel nacional, por encima de otras actividades en las que Colombia ha jugado un papel importante, como lo es la agricultura. Para el año 2014, Colombia alcanzó la histórica cifra de 15.800 millones de dólares de inversión extranjera directa por cuenta de la minería. La actividad minera se ha centrado principalmente en estos recursos: carbón, cemento, níquel, y hierro.

Para 2012, según la U.S. Geological Survey, Colombia presentaba estos indicadores en cuanto a la producción mundial de minería:

Producto	Participación
Carbón	2%
Níquel	4.83%
Oro	0.87%
Esmeraldas	55%

Fuente: U.S. Geological Survey, 2012.

Colombia es además, el décimo mayor productor de carbón en el mundo, con la mina a cielo abierto más grande de América Latina (Cerrejón); siendo también el séptimo mayor productor de níquel. Además de estos materiales, Colombia también extrae otros minerales no metálicos como la sal terrestre, sal marina, gravas, arenas, arcilla, caliza, azufre, barita, bentonita, feldespato, fluorita, asbesto, magnesita, talco, yeso, roca fosfórica y rocas ornamentales.

Es de anotar que gran parte de los recursos minerales explotados o por explotar en Colombia, se encuentran en zonas reconocidas como de protección ambiental, en territorios donde conviven grupos étnicos, en fuentes hídricas y en algunas donde hay presencia del conflicto armado. Evidentemente, la actividad minera ha dejado una serie de perjuicios irremediables sobre estas zonas, generando gran cantidad de problemáticas, entre las cuales se encuentra la ambiental.

Colombia ha hecho grandes esfuerzos por tratar de subsanar la problemática ambiental generada por la actividad minera, cuyos objetivos están guiados principalmente para proteger el territorio de actividades contaminantes que puedes afectar los recursos naturales y los ecosistemas. Desde la legislación, se han creado instrumentos de protección como lo son las áreas protegidas, los parques naturales, los distritos de manejo integrado, y las zonas de recreación.

La Constitución Política de 1991, se caracterizó por convertirse en garante de la biodiversidad con la que cuenta Colombia, estableciendo en el artículo 79 que: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica (...)”. De igual manera, el artículo 80 señala que: “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (...)”. Bajo este entendido, Colombia debe garantizar la protección de más de 12 millones de hectáreas que corresponden a los 56 parques naturales nacionales declarados. Además, en todos aquellos municipios en los cuales se ejerce la actividad de la minería, se debe hacer un control riguroso de las actividades realizadas, con el fin de no seguir deteriorando el medio ambiente.

Paradójicamente, Colombia también cuenta con una amplia porción del territorio dedicada específicamente para la minería. Para el año 2012, se contaba con cerca de 26 distritos mineros, los cuales cuentan con cerca de 14.357 unidades de producción minera que van desde la pequeña hasta la gran escala. Colombia cuenta con cerca de seis millones de hectáreas tituladas, de las cuales el 23.3% son operadas por minería a gran escala. Según la Agencia Nacional de Minería (ANM), de los 10.060 títulos mineros otorgados en Colombia, 7.533 están en manos de empresas y personas naturales colombianas; 1.028 títulos son de empresas multinacionales; 577 pertenecen a resguardos indígenas; 113 los tienen asociaciones mineras, 40 están en poder de cooperativas y 870 corresponden a autorizaciones temporales; como se podrá evidenciar en el siguiente cuadro:

Agentes mineros en Colombia	
Tipo Titular	Total Títulos otorgados
Empresas multinacionales	1 028
Asociaciones	113
Cooperativas	40
Resguardos Indígenas	577
Autorizaciones Temporales	870
Empresas Nacionales	7 533

Fuente: Agencia Nacional de Minería, "Agentes Mineros en Colombia", Colombia, 2014. Adaptado de Agencia Nacional de Minería, (2014).

Han sido muchas las normas que han tratado de proteger zonas como parques naturales en Colombia, tales como: el código de minas; la Ley 1382 de 2010 donde se excluían las actividades mineras de los páramos, que posteriormente sería declarada inconstitucional; la Ley 1450 de 2011, que consagro la prohibición expresa de minería en paramos; y la Ley 1753 que incorporó la prohibición expresa de minería en paramos y prohibió, convertir estas zonas en áreas estratégicas mineras. Sin embargo, pese a toda esta normatividad, la problemática entre el medioambiente y la extracción minera aún continúa y se podrá evidenciar a continuación:

Áreas protegidas afectadas con títulos mineros		
Conflicto títulos con zonas de protección		
Zona protegida	Área (Ha)	Porcentaje de ZP afectado por títulos
<b>Parque nacional natural (PNN)</b>	10 421 513	
Área de títulos en PNN	45 175	0,4
Número de títulos	44	
<b>Parque nacional regional (PNR)</b>	51 487	
Área de títulos en PNR	251	0,5
Número de títulos	5	
<b>Zona de reserva forestal protectora (ZRFp)</b>	488 593	
Área de títulos en ZRFp	22 103	4,7
Número de títulos	57	
<b>Zona de reserva forestal Ley 2 (ZRF2)</b>	43 801 089	
Área de títulos en ZRF2	1 017 790	2,3
Número de títulos	198	
<b>Páramos fuera de parques (PAR)</b>	1 187 343	
Área de títulos en PAR	108 972	9,5
Número de títulos	391	
<b>Humedales RAMSAR</b>	711 334	
Área de títulos en RAMSAR	26 320	3,7
Número de títulos en RAMSAR	79	

Fuente: Julio Fierro, Bogotá, Colombia, 2010.

Como se pudo evidenciar anteriormente, las zonas protegidas tampoco están excluidas de las afectaciones que genera la actividad minera a nivel nacional. A pesar de tener una gran cantidad de normatividad y jurisprudencia que busca garantizar su protección, persisten problemáticas que deben ser solucionadas a través de instrumentos más eficaces que garanticen la adecuada recuperación de esta zona en el territorio.

Según el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, en Colombia subsisten una serie de disputas entre la población y algunas empresas mineras, dadas las afectaciones ambientales que se vienen haciendo en las zonas de explotación minera. Las empresas se han establecido frecuentemente en zonas de extrema pobreza, donde actividades como la agricultura, la pesca y la ganadería son fuente principal de ingresos. La industria minera como es bien sabido, para el goce de su actividad utiliza enormes cantidades de agua, por lo cual muchas comunidades se han visto afectadas en la escasez de este importante recurso para satisfacer sus actividades económicas. El recurso hídrico también se ha visto afectado gravemente en la medida en que los ríos y lagunas son objeto del vertimiento de residuos tóxicos que dañan la salud.

De igual manera, la industria minera a "cielo abierto" requiere de medios mecánicos o explosivos para garantizar la explotación del mineral, estableciéndose sobre los terrenos que están cerca o rodean al yacimiento. Este tipo de minería se presenta más rentable que la subterránea debido

al menor uso de tecnología sin embargo, las afectaciones al territorio y a la población cercana son mucho mayores.

#### CONFLICTOS MINEROS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, JULIO 2013

País	Número
Argentina	20
Bolivia (Estado Plurinacional de)	8
Brasil	20
Chile	33
Colombia	12
Costa Rica	2
Ecuador	7
El Salvador	3
Guatemala	6
Guyana Francesa	1
Honduras	3
México	26
Nicaragua	4
Panamá	6
Paraguay	1
Perú	33
República Dominicana	4
Trinidad y Tobago	1
Uruguay	1

Fuente: Elaborado sobre la base de datos del Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL).

Como se puede evidenciar en el cuadro anterior, Colombia presenta un gran número de conflictos mineros en relación con otros países como Bolivia y Ecuador, que también cuentan con una actividad minera intensiva. Estos conflictos suelen darse por varias razones, y entre las más comunes se encuentra la afectación generada al medioambiente en las zonas de influencia de la explotación.

El objeto de este proyecto de Acto Legislativo es buscar una ayuda para las regiones que han sido afectadas por la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, entendiendo que las comunidades merecen un instrumento capaz de garantizarles la reducción del impacto generado por la actividad extractivista en Colombia. Muchos conflictos han generado entre las comunidades y las empresas mineras, por lo cual este proyecto se convierte en un apoyo importante para que la extracción de recursos no renovables siga caminando hacia la sostenibilidad de sus actividades.

#### IV. Fondos de Compensación Ambiental en el mundo

Los Fondos de Compensación Ambiental, datan de varias décadas en algunos países del mundo como Estados Unidos, creados principalmente para mitigar el daño ambiental en aquellas zonas donde una actividad económica pudiera generar algún perjuicio. La normatividad en estos países difiere dependiendo el alcance que se le quiera dar al fondo de compensación ambiental y la duración de dicha compensación.

Como se podrá analizar a continuación, existen varios esquemas de compensación ambiental, que muestran la necesidad de que en Colombia exista uno, con las capacidades suficientes para dar respuesta a las necesidades que existen a nivel regional, de subsanar los daños irreversibles que han sido cometidos por la exploración y explotación de recursos no renovables.

País	Alcance	Cómo	Dónde	Duración	Inicio Compensaciones
EE. UU.	Cualquier proyecto que genere impactos irreversibles a las especies y sus hábitats	Estrategias de restauración y conservación de acuerdo a los impactos generados.	Para impactos en humedales, y para la afectación de hábitat de especies.	A perpetuidad	1970
AUSTRALIA	Proyectos principales como carreteras, vías y hospitales	Medidas activas de manejo y restauración según lo estipulado en el plan de manejo ambiental	Área ecológicamente equivalente a una comunidad con especies amenazadas	A perpetuidad	2008
ALEMANIA	Cualquier proyecto realizado en el territorio de los países miembros de la comunidad europea	Medidas de compensación de rehabilitación, Restituyendo condiciones de la unidad de paisaje natural afectado al estado anterior a los efectos	En la misma unidad de paisaje natural donde se causan los impactos	A perpetuidad	1976
BRASIL	Proyectos que contaminen real o potencialmente el ambiente	Durante la entrega del EIA presentado a la Autoridad ambiental competente	Sistema Nacional de Unidades de Conservación	A perpetuidad	2000
CHILE	Proyectos establecidos en el artículo 10 de la Ley 19300/2011	Durante la entrega del EIA presentado a la autoridad ambiental competente	Áreas o lugares en que los efectos significativos que resulten de la ejecución del proyecto	Vida útil del proyecto o un tiempo equivalente	2012

**Fuente:** Instituto von Humboldt, 2017.

Cordialmente,

JOSE ALFREDO GNECCO ZULETA  
 Senador de la República  
 Juan Felipe Lemos Uribe  
 Berner Zambrano Eraso  
 Johny Moisés Besaile Fayad  
 Armando Benedetti Villaneda  
 Eduardo Enrique Pulgar Daza  
 Fernando Nicolás Araújo Rumié  
 Miguel Amín Escaf  
 Lidio Arturo García Turbay  
 Laureano Augusto Acuña Díaz  
 Carretera 72 N° 8-68 Oficina 335 Edificio Nuevo del Congreso  
 e-mail: jagnecco@gmail.com  
 Bogotá D.C.

SENADO DE LA REPÚBLICA  
 Secretaría General  
 (Arts. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 15 del mes de agosto del año 2018, se radicó en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2018 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores José Alfredo Gnecco, Jhony Besaile, Lidio García Turbay, Juan Felipe Lemus, Berner Zambrano, Miguel Amín Scaf, Laureano Acuña, Fernando Araújo, Armando Benedetti, Eduardo Pulgar Daza.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA  
 SECRETARÍA GENERAL  
 Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2018 Senado**, por medio del cual modifica el artículo 361 de la Constitución

*Política, se crea el Fondo de Compensación Ambiental y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores José Alfredo Gnecco Zuleta, Juan Felipe Lemos Uribe, Berner Zambrano Eraso, Johny Moisés Besaile Fayad, Armando Benedetti Villaneda, Eduardo Enrique Pulgar Daza, Fernando Nicolás Araújo Rumié, Miguel Amín Escaf, Lidio Arturo García Turbay, Laureano Augusto Acuña Díaz. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.*

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 15 de agosto 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, con el fin de 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 20 DE 2018 SENADO**

*por medio del cual se adiciona un artículo a la Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. En ningún caso los delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales, en



especial aquellos relacionados con la violación, los actos sexuales abusivos y el proxenetismo serán considerados conexos a los delitos políticos, ni se entenderán relacionados con el desarrollo de hostilidades y no serán indultables ni amnistiables.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

ARTÍCULO 2. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMENEZ  
H. Senador de la República  
 NADIA BLEL SCAFF  
H. Senadora de la República  
 DAVID BARGUIL ASSIS  
H. Senador de la República  
 JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ  
H. Senador de la República  
 NICOLÁS ECHEVERRY ALVARÁN  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia  
 GERMAN BLANCO ALVAREZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia  
 JAIME FELIPE LOZADA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila  
 Carlos Abicham Jimenez  
 CIRO RAMIREZ

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente acto legislativo pretende adicionar un artículo a la Constitución Nacional, que excluye los delitos sexuales como parte del conflicto armado y se deja claro que no es conexo a ningún acto de las hostilidades.

Este proyecto contiene dos artículos, el primero determinando la exclusión “En ningún caso los delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales, en especial aquellos relacionados con la violación, los actos sexuales abusivos y el proxenetismo serán considerados conexos a los delitos políticos, ni se entenderán relacionados con el desarrollo de hostilidades y no serán indultables ni amnistiables.” Y el segundo es la vigencia de la ley.

El Acto Legislativo 01 de 2017 “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción especial para la Paz” -procedimiento legislativo para la paz-, permitió en sus discusiones escuchar a representantes de víctimas, quienes insistieron en su inconformidad sobre tres puntos: centralidad de las víctimas, enfoque diferencial y de género y el debido proceso.

Es importante enunciar, que en todos los procesos de paz donde la justicia transicional debe ser implementada, se adoptan imposición de penas diferenciadas, reducidas y procedimientos expeditos y sui generis para delitos comunes, así mismo las amnistías e indultos políticos y conexos al conflicto, ya analizados por esta célula legislativa que, por su naturaleza deberán buscar la verdad, justicia, reparación con garantías de no repetición. Sin embargo debemos iniciar un análisis jurídico, social y político de las normas que deben tener estas prebendas dentro del marco excepcional para alcanzar la paz, porque no obstante al deseo del

país por alcanzar una paz no podemos dejar de lado normas internacionales y la jurisprudencia, ni esto es un argumento para desestabilizar la justicia de un país y la estabilidad de las instituciones del Estado. De igual manera el instrumento que consolida la paz, debe depender de la situación específica social, económica, cultural y política de cada país lo que permite ser autónomos en la elaboración de los criterios en el proceso.

Dos temas esenciales son competencia de análisis y deben ser debatidos para garantizar el derecho a las víctimas y diferenciar los actos cometidos en razón al conflicto armado, los delitos que de ello demanden conexidad y, aquellos que son delitos graves, que no eran en razón, conexos y/o dentro de la guerra y que para Colombia y la comunidad internacional son dignos de debate, tratados internacionales suscritos por países como el nuestro y posteriormente ratificados por Colombia. Es el caso de la violencia sexual, la vinculación de menores con la finalidad de someterlos sexualmente en los grupos armados ilegales.

Tal como se ha manifestado en distintas ocasiones, en el derecho internacional no existe una definición de delitos conexos al delito político, se hace referencia en casos como el asilo o en extradiciones, sin embargo el derecho interno y la jurisprudencia han realizado un recuento de este tema; así pues la Sentencia C-577 de 2014 al referirse al marco jurídico para la paz hace referencia en estos términos:

“**DELITO POLÍTICO-Fines plenamente diferenciables.** El delito político ha sido un concepto normativo empleado con tres fines plenamente diferenciables: (i) Permitir que a los condenados por estas conductas les sea otorgada una amnistía o les sea concedido un indulto; ejemplo de ello, es la consagración que desde 1991 se hizo en el numeral 17 del artículo 150 de la Constitución. (ii) Impedir que los perseguidos por conductas que se consideren delito político sean extraditados, tal y como lo prevé el tercer inciso del artículo 35 de la Constitución. (iii) Permitir que los condenados por estas conductas participen en política, específicamente para que puedan acceder a cargos públicos y ejercer el derecho de sufragio pasivo...”<sup>1</sup> “Recuerda la Sala, que la determinación de cuáles son los delitos que se considerarán conexos al delito político para efectos de permitir la participación política, debe responder a la esencia que identifica a esta categoría de delitos. Lo contrario, implicaría establecer criterios que excederían el margen de configuración que el principio de participación en política, tal y como fue definido en la premisa mayor de este juicio, abre para el legislador”<sup>2</sup>. (Subrayada fuera de texto).

De igual forma en casos relacionados a las autodefensas, la corte se ha pronunciado sobre la conexidad de los delitos,

<sup>1</sup> C-577 de 2014.

<sup>2</sup> Ibídem.

- “a) Se está ante el delito de sedición, cuando la conducta imputable al procesado se hace consistir en militar o pertenecer a un grupo armado al margen de la ley, bajo órdenes de un mando responsable, grupo del cual se pueda predicar que ejerce sobre una parte del territorio operaciones militares sostenidas y concertadas, dirigidas bien contra las fuerzas regulares, bien entre los grupos armados irregulares entre sí, con la consecuencia inmediata de impedir el normal funcionamiento del régimen constitucional y legal.
- b) También se tipifica el delito de sedición cuando las conductas específicas ejecutadas por miembros de esos grupos armados irregulares, están razonablemente vinculadas a la realización de los objetivos perseguidos por dicha agrupación y, en tal contexto, resulta predicable su relación de medio a fin en el marco de la confrontación armada que sostienen con las autoridades legítimamente constituidas o con los grupos guerrilleros.
- c) En cambio, se tipifica el delito de concierto para delinquir cuando el acuerdo para la comisión de delitos indeterminados tiene un fin puramente individual, desligado de las directrices genéricas o específicas que imparta el mando responsable en el escenario de la confrontación armada, o lo que es igual, de las finalidades perseguidas por la organización armada ilegal” (subrayada fuera de texto)<sup>3</sup>.

Tal como se observa, los delitos que pueden llegar a ser conexos con los delitos políticos y que puedan ser amnistiabiles o indultables deben estar ligados a la finalidad específica perseguida por los grupos al margen de la ley, que para el tema que nos compete es impedir el normal funcionamiento del régimen constitucional, que en el caso de los delitos sexuales no se configura.

Uno de los temas de mayor interés es el tema de los menores utilizados sexualmente en las filas y de las mujeres violentadas sexualmente y tomadas como botín de guerra.

Desde el siglo XX se inicia el reconocimiento de los Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes menores de edad como sujetos especiales de derecho y de ahí nacen instrumentos jurídicos de carácter internacional y ratificados y adoptados como parte de nuestro ordenamiento constitucional. De la misma manera, se ha dado un merecido debate a la eliminación de violencias en contra de las mujeres y el abuso sexual, asalto sexual y explotación sexual de mujeres y niños, niñas y adolescentes nacional e internacionalmente.

Así lo evidencian el Ministerio de la Protección Social (MPS), y del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), cuando expresan que: “Las cifras

de violencia sexual y su situación en el marco de la realidad colombiana muestran sólo una parte de la altísima vulneración a los Derechos Humanos de niños, niñas, adolescentes, mujeres y hombres que son víctimas cotidianas de las violencias sexuales en el marco de relaciones familiares, sociales, comerciales, de delincuencia común y **en el marco del conflicto armado.** Sólo un pequeño porcentaje de ellas acceden a los servicios de salud buscando atención médica específica por causa de la violencia sexual”<sup>4</sup> (negrita subrayada fuera de texto)

“Se estima que 400 mujeres sufrieron este tipo de violencia cada día más de 800 mil mujeres fueron víctimas de violencia sexual en el conflicto armado<sup>5</sup> ...La cifra la arrojó una encuesta realizada en 29 departamentos del país, con el apoyo de Oxfam y 14 organizaciones de mujeres y de Derechos Humanos. En total, fueron entrevistadas mujeres de 142 municipios”.

Según la encuesta, 620.418 mujeres no denunciaron que fueron víctimas de violencia sexual. Entre 2010 y 2015, cada hora 16 mujeres fueron víctimas de violencia sexual en el país, en el marco del conflicto armado. En total, lo fueron 875.437 mujeres de 142 municipios de Colombia. La cifra la arrojó una encuesta realizada en 29 departamentos del país, con el apoyo de Oxfam y 14 organizaciones de mujeres y de Derechos Humanos. En total, fueron entrevistadas mujeres de 142 municipios<sup>6</sup>.

Los tipos de hechos de violencia sexual establecidos en la encuesta fueron ocho: la violación, la prostitución, el embarazo, el aborto y la esterilización forzada, así como el acoso sexual, los servicios domésticos forzados y la regulación de la vida social y afectiva.

- i) **La violación** es entendida como el acto de forzar a tener relaciones o contactos sexuales a otra persona, amenazando con mecanismos de violencia o empleándolos (desde la violencia física hasta la psicológica, pasando por la simbólica) (Slaughter L. 2009, p.64).
- ii) **La prostitución forzada** se entendió en la investigación como la acción o el conjunto de acciones realizadas por una persona o por grupos que tienen como finalidad la obtención por imposición de servicios sexuales, a través de amenazas u otras formas de violencia, a cambio de las cuales la víctima o generalmente quien la controla recibe beneficios monetarios. En ella se incluye la categoría de la esclavitud sexual forzada que supone la disponibilidad del cuerpo de las mujeres para su uso sexual y en donde las costumbres sociales y la protección legal que normalmente limitarían las acciones de un propietario de esclavos dejan de tener efecto en este contexto (Sanchis, 2011, p.917).

<sup>4</sup> Modelo de atención integral en salud para víctimas de violencia sexual.

<sup>5</sup> Redacción Judicial *El Espectador*, agosto 2017.

<sup>6</sup> Encuesta de prevalencia de violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano 2010-2015.

<sup>3</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Proceso número 25317. 18 de abril de 2006. Magistrada Ponente: Marina Pulido de Barón.

- iii) **Embarazo forzado** entendido como una acción de control sobre una mujer embarazada, cuya pretensión de dominio busca asegurarse la continuación de su embarazo o el nacimiento de su hijo /a o en contra de la voluntad de la madre; este embarazo puede ser el resultado de una violación, pero no siempre esta es la causa. De igual manera, en muchas ocasiones este intento de control incluye el confinamiento ilícito de la mujer embarazada.
- iv) **El aborto forzado** definido como el acto o el conjunto de acciones que tienen como finalidad la interrupción inducida de un embarazo contra la voluntad de la mujer en embarazo (Echeverri, 2002, p.57ss). v. La esterilización forzada, es considerada en la encuesta como la acción de planificación reproductiva producto de la obligación no consentida de la mujer afectada. vi. El acoso sexual entendido como cualquier presión o insinuación no deseada por la mujer en este caso que lo recibe y que busca la satisfacción de deseos sexuales por quien la ejerce. Es claro pues que el acoso sexual puede darse a través de propuestas, ofensas, gestos obscenos o comentarios sexuales (MacKinnon, 1979; Fileborn, 2013).
- v) **Los servicios domésticos forzados** han sido definidos como la acción o conjunto de acciones mediante las cuales generalmente un grupo (aunque también puede ser una persona) que detenta el poder, obliga a una mujer a realizar para ellos labores domésticas que pueden trascender a actos sexuales.
- vi) **La regulación de la vida social** es entendida como el acto o el conjunto de actos por los cuales, mediante el uso de la fuerza o amenaza de usarla, se busca establecer patrones de comportamiento y conducta social. Entre las principales formas de regulación de la vida social se encuentran el control de la sexualidad y la regulación de la vida afectiva (Echeverri, 2002:57ss.).

En el conflicto armado podemos hablar claramente, como lo ha expresado la Corte Constitucional, que las formas de violencias mencionadas son *“las restricciones abiertas al ejercicio de la autodeterminación y de las libertades básicas de la población femenina, en el sentido de que la mujeres son sometidas a regulaciones estereotipadas y prejuiciosas, que les prescriben la forma de vestir, los horarios de salida, de llegada y de circulación pública, los sitios de diversión, las compañías, las normas de higiene personal, el desarrollo de la vida sexual y afectiva, y el deber ser del comportamiento moral”*<sup>7</sup>.

Según la encuesta *“El 78% de las mujeres que manifestaron ser víctimas de violencia sexual no denunciaron los hechos. Esto quiere decir que aproximadamente 620.418 mujeres no denunciaron los hechos que sufrieron, mientras que sólo el 20%, es decir, 174.990 mujeres denunciaron alguna de las*

*formas de violencia de las que habían sido víctimas. El 2% no respondió a la pregunta si denunció o no los hechos de los cuales fue víctima. En cuanto a la institución en donde hubo denuncia se puede observar que el 51% lo hizo en la Fiscalía, el 18,5% en la Comisaría de Familia, el 15% en la Inspección de Policía y el 5,3% en la Defensoría del Pueblo. Las razones más recurrentes para no denunciar, según las mujeres que no lo hicieron son: miedo a represalias (24%), no le interesó y prefirió dejarlo así (23,3%), no cree ni confía en la justicia (12,2%), no quería que los familiares supieran (9%), y no sabe cómo hacerlo (6%)”*(sic).

Los delitos sexuales han quedado en la impunidad históricamente, mujeres, niñas, niños y adolescentes no denuncian y en los casos en los cuales se realiza la denuncia son revictimizados en las rutas de atención, en la toma de declaración, y en este caso en particular en la impunidad y/o liberación de los agresores sexuales sin cumplimiento de sanciones.

*“Se estima que, el 82,15% de las 489.678 mujeres víctimas de algún tipo de violencia sexual, es decir, 402.264 mujeres, no denunciaron los hechos que sufrieron; mientras que sólo el 17,73%, es decir, 86.841 mujeres, denunciaron alguno de los casos de los que habían sido víctimas. El 0,23% no responde a la pregunta de si denunció o no los hechos de los cuales fue víctima. Las razones más recurrentes para no denunciar, según las mujeres que no lo hicieron, son: el 46,70%, es decir, 187.846 mujeres, “prefirió dejarlo así”; el 28,46%, es decir, 114.474 mujeres, tuvo miedo a represalias; el 8,54% es decir, 34.343 mujeres, no sabe cómo hacerlo; el 7,31%, es decir, 29.422 mujeres, no cree ni confía en la justicia; y el 5,87% es decir, 23.598 mujeres, no quería que los familiares se enteraran”*<sup>8</sup>.

Todos los tipos de violencias en contra de las mujeres, niños, niñas y adolescentes se ha **normalizado y naturalizado** en Colombia, porque es muy frecuente en los municipios donde el conflicto armado ha permeado estas situaciones, se toma como un hecho normal la violencia sexual y las mismas víctimas no conocen la tipología de este delito, uno de los mayores problemas es la falta de denuncia, las víctimas por miedo, o vergüenza no denuncian oportunamente, aunado al hecho de la amenaza de los actores armados en los territorios y el enfrentar a su agresor con la posibilidad de que este quede libre y/o impune, siendo estos mismos actores uno de los mayores obstáculos para la obtención de justicia.

Sobre la Jurisdicción Especial para la Paz es importante anotar que las sanciones que imponga la JEP deben tener como finalidad esencial, satisfacer los derechos de las víctimas y consolidar la paz; teniendo la mayor función restaurativa y reparadora del daño causado, siempre en relación con el grado de reconocimiento de verdad y responsabilidad, por eso en los casos que no sean conexos al conflicto no debe ser este ente quien investigue los delitos de carácter sexual. Al respecto, debe tenerse en cuenta que, la

<sup>7</sup> Corte Constitucional, 2015, p.16.

<sup>8</sup> Encuesta de prevalencia de violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano 2010-2015.

Jurisdicción Especial para la Paz es el ente encargado de impartir justicia a los máximos responsables de los delitos más graves, esto es, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio.

Para concluir, no todos los hechos ilícitos cometidos dentro del conflicto se someten al Derecho Internacional Humanitario (DIH), solamente aquellos que estén suficientemente relacionados con el desarrollo de las hostilidades o conflicto interno armado, las conductas de los grupos armados al margen de la ley para ser conexas con los delitos políticos amnistiables o indultables deben estar directamente ligadas a los objetivos perseguidos por el grupo, es decir para los casos como el abuso sexual, los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, en especial aquellos relacionados con la violación, los actos sexuales abusivos y el proxenetismo, en ningún caso podrán ser conexos con los delitos políticos, así mismo las cifras de violencia sexual y su situación en el marco de la realidad colombiana muestran solo una parte de la altísima vulneración a los Derechos Humanos de niños, niñas, adolescentes, mujeres y hombres que son víctimas cotidianas de las violencias sexuales en el marco del conflicto armado.

Por lo anteriormente expuesto los abajo firmantes sometemos a consideración del Honorable Congreso de la República el proyecto de acto legislativo.

Cordialmente,


Cordialmente,

  
**JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ**  
 H. Senador de la República

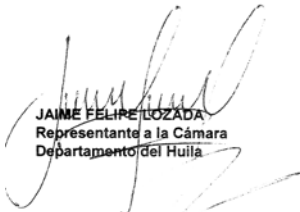
  
**NADIA BLEL SCAFF**  
 H. Senadora de la República

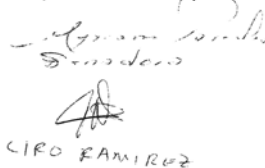
  
**DAVID BARGUIL ASSIS**  
 H. Senador de la República


  
**JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ**  
 H. Senadora de la República

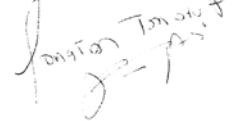
  
**NICOLÁS ECHEVERRY ALVARÁN**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Antioquia

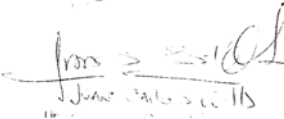
  
**GERMÁN BLANCO ALVAREZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Antioquia

  
**JAIME FELIPE LOZADA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Huila

  
**CIRO RAMÍREZ**

  
**Carlos Abraham Jiménez**

  
**Jonatan Tamayo Pérez**

  
**Juan Carlos Garcia Gomez**

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 4 del mes de septiembre del año 2018 se radicó en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 20 de 2018 Senado, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales, honorables Senadores *Juan D. Gómez, Nadia B. Scaff, David Barguil Assis, Juan Carlos García, Nicolás Echeverry, Germán Blanco Álvarez, Jaime Felipe Lozada, Carlos Abraham Jiménez, Jonatan Tamayo, Ciro Ramirez.*

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 4 de septiembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de Acto Legislativo número 20 de 2018 Senado**, por medio del cual se adiciona un artículo a la Constitución Política de Colombia, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Juan Diego Gómez Jiménez, Nadia Blel Scaff, David Barguil Assis, Juan Carlos García Gómez, Myriam Paredes Aguirre, Ciro Alejandro Ramírez, Jonatan Tamayo Pérez* y los honorables Representantes *Nicolás Echeverry Alvarán, Germán Blanco Álvarez, Jaime Felipe Lozada*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 4 de septiembre de 2018

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

Cúmplase.

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 21 DE 2018 SENADO**

*por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 86 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 86.** Toda persona legitimada para hacerlo tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces de la jurisdicción y especialidad que corresponda con el asunto objeto de amparo, en cualquier lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, este lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

**Parágrafo.** La ley estatutaria reglamentará el procedimiento para los casos en que la acción de tutela se ejerza contra providencias judiciales, incluyendo el término de caducidad, la competencia, las instancias y las causales de procedibilidad.

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

Hacen parte de la Rama Judicial la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales, los Jueces, la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, la Dirección General de la Rama Judicial, la Comisión de Carrera Judicial y la Comisión de Disciplina Judicial.

De los anteriores órganos administran justicia la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, los Tribunales, los Jueces y la Comisión de Disciplina Judicial. También lo hace la Justicia Penal Militar.

La Fiscalía General de la Nación, y excepcionalmente la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia, ejercen la acción penal.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido investigar ni juzgar delitos.

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

Artículo 3°. Los incisos quinto y sexto del artículo 126 de la Constitución Política quedarán así:

Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino cuatro años después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones:

Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión de Disciplina Judicial, Miembro del Consejo Directivo de la Rama Judicial, Gerente de la Rama Judicial, Miembro de la Comisión de Carrera Judicial, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.

Artículo 4°. El artículo 156 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 156.** La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.

Artículo 5°. El artículo 174 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 174.** Corresponde al Senado realizar, previa decisión de la Cámara de Representantes, el juicio político contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional; los Miembros de la Comisión de Disciplina Judicial; y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

Artículo 6°. El artículo 175 de la Constitución Política quedará así:

En los juicios políticos 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 por la Cámara de Representantes.
2. Si la acusación se refiere a indignidad por mala conducta, el Senado podrá destituir al funcionario.
3. Si la acusación se refiere a delitos, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá el acusado a disposición de la Corte Suprema.

Artículo 7°. El artículo 178, numeral 3, de la Constitución Política quedará así:

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

Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.

Artículo 8°. El artículo 230 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 230.** Los jueces, en sus providencias, solo están sometidos al imperio de la ley.

La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.

**Parágrafo.** Los jueces en sus providencias deberán acatar las sentencias de unificación de las altas cortes según lo defina la ley.

Artículo 9°. El artículo 231 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 231.** Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva Corporación, previa audiencia pública, de lista de diez elegibles enviada por la Comisión de Carrera Judicial.

A los quince días de la elección, la Sala Plena de la Corporación realizará una audiencia pública de ratificación para permitir la participación ciudadana y determinar por mayoría simple si se confirma o no a la persona elegida para proceder a su posesión en el cargo. La sola elección, sin la confirmación y la posesión, no genera derechos adquiridos.

Artículo 10. El numeral 4 del artículo 232 de la Constitución Política quedará así:

Haber desempeñado, durante 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. Para el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, la experiencia deberá ser afín al área de la magistratura a ejercer, y como mínimo cinco años deberán corresponder al ejercicio del cargo de juez o magistrado, en cualquier tiempo.

Artículo 11. El artículo 233 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 233.** Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, y del Consejo de Estado serán elegidos para un período de ocho 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.

Los Magistrados podrán ser suspendidos del cargo por mayoría calificada de la Sala Plena de la respectiva Corporación, cuando su conducta afecte de manera grave la confianza pública en la Corporación.

Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado no podrán recomendar a personas para ser nombradas o contratadas por el Gobierno nacional, la Fiscalía General de la Nación o los órganos de control. La

violación de esta prohibición será sancionada con la destitución del cargo.

Salvo por la aplicación del régimen de carrera, las entidades cuyos titulares sean designados o postulados por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, o por sus presidentes, no podrán nombrar o contratar a personas con parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o que estén ligadas por matrimonio o unión permanente con los Magistrados de la Corporación a cargo de la designación o postulación.

Los Magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado no podrán litigar directa o indirectamente ante la jurisdicción en que ejercieron la magistratura, ni aceptar cargos en la Rama Ejecutiva dentro de los cuatro años siguientes al ejercicio del cargo.

Las elecciones a cargo de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado se realizarán por mayoría calificada. Si al cabo de quince días no se obtiene dicha mayoría, la elección se hará por mayoría simple. En caso de no obtenerse una mayoría simple, la Sala de Gobierno de la respectiva Corporación hará la designación. El quórum y las mayorías se calcularán sobre el número de magistrados en ejercicio del cargo.

Los presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado tendrán períodos de dos años.

Artículo 12. El numeral 1 del artículo 235 de la Constitución Política quedará así:

1. Actuar como tribunal de casación y de unificación de jurisprudencia en los términos que establezca la ley.

Artículo 13. Adiciónense los siguientes dos párrafos al artículo 235 de la Constitución Política, los cuales quedarán así:

**Parágrafo 2°.** Con el fin de unificar la jurisprudencia, las distintas Salas de la Corte Suprema de Justicia podrán seleccionar procesos de conformidad con los criterios que defina la ley.

**Parágrafo 3°.** La Corte Suprema de Justicia solo dará a conocer sus decisiones cuando estas hayan sido suscritas por los magistrados, y se hayan registrado los salvamentos y aclaraciones de voto.

Artículo 14. Adiciónense los siguientes dos párrafos al artículo 237 de la Constitución Política, los cuales quedarán así:

**Parágrafo 2°.** Con el fin de unificar la jurisprudencia, distintas Secciones del Consejo de Estado podrán seleccionar los procesos de conformidad con los criterios que defina la ley.

**Parágrafo 3°.** El Consejo de Estado solo dará a conocer sus decisiones cuando estas hayan sido suscritas por los magistrados, y se hayan registrado los salvamentos y aclaraciones de voto.

Artículo 15. Adiciónese un segundo párrafo al artículo 241 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Parágrafo 2°.** La Corte Constitucional solo dará a conocer sus decisiones cuando estas hayan sido suscritas por los magistrados, y se hayan registrado los salvamentos y aclaraciones de voto.

Artículo 16. El artículo 239 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 239.** La Corte Constitucional tendrá el número impar de miembros que determine la ley. En su integración se atenderá el criterio de designación de magistrados pertenecientes a diversas especialidades del Derecho. Los Magistrados de la Corte Constitucional serán elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, de sendas ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Los Magistrados de la Corte Constitucional no podrán ser reelegidos.

A los quince días de la elección, el Senado de la República realizará una audiencia pública de ratificación para permitir la participación ciudadana y determinar por mayoría simple si se confirma o no a la persona elegida para proceder a su posesión en el cargo. La sola elección, sin la confirmación y la posesión, no genera derechos adquiridos.

Artículo 17. 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 para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido. Deberá haber desempeñado, durante 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.

A los quince días de la elección, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia realizará una audiencia pública de ratificación para permitir la participación ciudadana y determinar por mayoría simple si se confirma o no a la persona elegida para proceder a su posesión en el cargo. La sola elección, sin la confirmación y la posesión, no genera derechos adquiridos.

La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal.

El período del Fiscal General de la Nación es institucional. Empieza el 1° de octubre del primer año de gobierno y termina el 30 de septiembre del cuarto año del período de gobierno. El Presidente de la República que se posea para ese período, deberá enviar la terna a la Corte Suprema de Justicia a más tardar el 15 de agosto. La Corte Suprema de Justicia deberá elegir al Fiscal General de la Nación dentro del mes siguiente al envío de la terna. En caso de no producirse la elección en el término de

un mes, el Presidente de la República designará al Fiscal General.

Las faltas absolutas del cargo del Fiscal General de la Nación las suplirá exclusivamente la Corte Suprema de Justicia.

En caso de impedimento del Fiscal General de la Nación, la Corte Suprema de Justicia designará un fiscal ad hoc de entre los dos candidatos de la terna que no hayan sido elegidos.

Artículo 18. El inciso segundo del numeral primero del artículo 250 de la Constitución Política quedará así:

El juez que ejerza las funciones de control de garantías no podrá adelantar el juicio oral en aquellos asuntos en que haya ejercido esta función.

Artículo 19. El artículo 254 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 254.** La coordinación, el Gobierno y la administración de la Rama Judicial la ejercerán los siguientes órganos:

1. La Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial.
2. La Dirección General de la Rama Judicial, compuesta a su vez por un Consejo Directivo y un Gerente de la Rama Judicial.
3. La Comisión de Carrera Judicial.

La Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial será el órgano de articulación entre las jurisdicciones, la Dirección General de la Rama Judicial y la Comisión de Carrera Judicial. Estará conformada por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, el Fiscal General de la Nación y un representante de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, y será presidida por uno de los presidentes de las altas cortes. Tendrá las funciones consultivas y decisorias que definen la Constitución y la ley, incluyendo las siguientes:

1. Aprobar el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial, el cual hará parte del Plan Nacional de Desarrollo.
2. Aprobar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial, para ser remitido al Gobierno.
3. Aprobar el plan de formación y gestión de conocimiento de la Rama Judicial.
4. Aprobar el mapa judicial.
5. Definir cada cuatro años los perfiles requeridos para los miembros del Consejo Directivo de la Rama Judicial, de acuerdo con las prioridades del respectivo Plan Sectorial de Desarrollo.
6. Llevar la vocería institucional de la Rama Judicial ante la ciudadanía y las demás Ramas del Poder Público a través de su Presidente.
7. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales.
8. Las demás que defina la ley.

**Parágrafo.** Para la aprobación de los asuntos de que tratan los numerales 1, 2, 3 y 4 del presente artículo la Comisión Interinstitucional deberá

cumplir los plazos definidos en la ley. En caso de no cumplirlos, se darán por aprobados.

Artículo 20. El artículo 255 de la Constitución Política quedará así:

La Dirección General de la Rama Judicial estará integrada por un Consejo Directivo y un Gerente.

El Consejo Directivo estará integrado por tres Directores elegidos por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado para periodos individuales de cuatro años. La integración del Consejo Directivo corresponderá a las diversas disciplinas que cada cuatro años establezca la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial de acuerdo con las prioridades del Plan Sectorial de Desarrollo. Sus miembros deberán tener título de maestría y experiencia profesional de veinte años relacionada con los temas definidos por la Comisión Interinstitucional. El Consejo Directivo cumplirá las siguientes funciones y aquellas que le atribuya la ley, con el objeto de promover el acceso a la justicia, la eficiencia de la Rama Judicial, la tutela judicial efectiva y la independencia judicial:

1. Definir las políticas generales de la Rama Judicial con excepción de las políticas de carrera judicial, y de formación y gestión del conocimiento que serán definidas por la Comisión de Carrera Judicial. Verificar su realización por la Gerencia de la Rama Judicial.
2. Fijar las políticas de gestión estratégica, financiera, administrativa, de atención al ciudadano, transparencia y de sistemas de información de la Rama Judicial.
3. Proponer a la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial el anteproyecto de presupuesto general de la Rama Judicial consolidado con el de la Comisión de Carrera Judicial y el de la Comisión de Disciplina Judicial.
4. Proponer a la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial el mapa judicial.
5. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.
6. Nombrar al Gerente de la Rama Judicial.
7. Nombrar al Defensor del Usuario de la Rama Judicial.
8. Las demás que determine la ley.

Artículo 21. El artículo 256 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 256.** El Gerente será designado por el Consejo Directivo, por un período de dos años, con posibilidad de reelección por dos períodos más. Deberá acreditar título de maestría y veinte años de experiencia profesional en temas económicos, financieros o administrativos, con experiencia no inferior a diez años en cargos de dirección en el sector público. Cumplirá las siguientes funciones, con arreglo a la ley:

1. Gestionar los recursos de la Rama Judicial de manera transparente, eficaz, eficiente y efectiva.
2. Ejecutar el presupuesto general de la Rama Judicial, de conformidad con las políticas definidas por el Consejo Directivo.
3. Elaborar el anteproyecto de presupuesto general de la Rama Judicial y consolidarlo con los de la Comisión de Carrera Judicial y de la Comisión de Disciplina Judicial, para revisión del Consejo Directivo de la Rama Judicial y aprobación posterior de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial.
4. Representar legalmente a la Rama Judicial.
5. Ordenar el gasto y ejercer la facultad de nombrar y remover a los empleados de la Gerencia.
6. Las demás que señale la ley.

**Parágrafo.** La Gerencia de la Rama Judicial tendrá gerencias seccionales de acuerdo con lo que defina la ley.

Artículo 22. Adiciónese el artículo 256 A de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 256 A.** La Comisión de Carrera Judicial estará integrada por tres comisionados, elegidos por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, para períodos individuales de ocho años. Tendrá autonomía administrativa y presupuestal.

Los comisionados deberán haber desempeñado, durante veinticinco 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. De estos, diez años deberán haber correspondido al ejercicio en propiedad de cargos de la carrera judicial.

No podrá ser nombrado comisionado quien haya ejercido el cargo de magistrado de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado dentro de los ocho años anteriores a la elección.

Los comisionados no podrán recomendar a personas para ser nombradas o contratadas por el Gobierno nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado o los órganos de control. La violación de esta prohibición será sancionada con la destitución del cargo.

La Comisión de Carrera Judicial cumplirá las siguientes funciones, con arreglo a la ley:

1. Elaborar las listas de candidatos para la designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.
2. Dictar los reglamentos de ingreso, salida, ascenso, evaluación de desempeño y movilidad lateral al interior de la carrera judicial.
3. Resolver las controversias particulares relativas a la carrera judicial, de conformidad con lo que establezca la ley.



4. Nombrar al Director de la Escuela Judicial, la que estará adscrita a la Comisión de Carrera Judicial.
5. A partir de una propuesta de perfil de jueces y magistrados, someter a la aprobación de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial el plan de formación y gestión de conocimiento de la Rama Judicial.
6. Presentar al gerente de la Dirección General de la Rama Judicial el anteproyecto de presupuesto para que aquel lo consolide en el marco del anteproyecto general de la Rama Judicial.
7. Administrar la carrera judicial.
8. Las demás que determine la ley.

**Parágrafo.** Para el ejercicio de sus funciones, la Comisión de Carrera Judicial contará con una Secretaría Ejecutiva nombrada por esta.

Artículo 23. Inclúyase el Capítulo 8 dentro del Título VIII de la Constitución Política con el encabezado “Disciplina Judicial”.

Artículo 24. El artículo 257 de la Constitución Política quedará así:

La Comisión de Disciplina Judicial ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios de la Rama Judicial.

Estará conformada por siete Magistrados, nombrados por concurso de méritos por la Comisión de Carrera Judicial. Tendrán períodos personales de ocho años, y deberán cumplir con los mismos requisitos exigidos para ser Magistrado de Tribunal.

Los Magistrados de la Comisión de Disciplina Judicial no podrán ser reelegidos.

En los procesos disciplinarios se garantizará la doble instancia, de acuerdo con lo que defina la ley.

La Comisión de Disciplina Judicial será la encargada de examinar la conducta y sancionar las faltas de los abogados en ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley, salvo que esta función se atribuya por la ley a un Colegio de Abogados.

Presentará al Gerente de la Dirección General de la Rama Judicial el anteproyecto de presupuesto para que aquel lo consolide en el marco del anteproyecto general de la Rama Judicial.

Parágrafo. La Comisión de Disciplina Judicial no será competente para conocer de acciones de tutela.

Artículo 25. El inciso primero del artículo 266 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 266.** El Registrador Nacional del Estado Civil será elegido por el Congreso en pleno de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución. Su período será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección.

A los quince días de la elección, el Congreso de la República realizará una audiencia pública de ratificación para permitir la participación ciudadana y determinar por mayoría simple si se confirma o no a la persona elegida para proceder a su posesión en el cargo. La sola elección, sin la confirmación y la posesión, no genera derechos adquiridos.

Artículo 26. El artículo 274 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 274.** La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para períodos institucionales de dos años por el Congreso en pleno de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución.

A los quince días de la elección, el Congreso de la República realizará una audiencia pública de ratificación para permitir la participación ciudadana y determinar por mayoría simple si se confirma o no a la persona elegida para proceder a su posesión en el cargo. La sola elección, sin la confirmación y la posesión, no genera derechos adquiridos.

El período del auditor será institucional y empezará en la misma fecha que el período del Contralor General, o dos años después de esa fecha.

La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.

Artículo 27. El artículo 276 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 276.** El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado de la República, para un período de cuatro años, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

A los quince días de la elección, el Senado de la República realizará una audiencia pública de ratificación para permitir la participación ciudadana y determinar por mayoría simple si se confirma o no a la persona elegida para proceder a su posesión en el cargo. La sola elección, sin la confirmación y la posesión, no genera derechos adquiridos.

El período del Procurador General de la Nación será institucional. Empezará el 16 de enero del segundo año de gobierno y terminará el 15 de enero del segundo año del siguiente gobierno.

Artículo 28. El inciso primero del artículo 341 de la Constitución Política quedará así:

El Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a

consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Artículo 29. Adiciónese un nuevo inciso al artículo 350 de la Constitución Política, el cual quedará así:

La ley de apropiaciones también aumentará el presupuesto de la Rama Judicial en una proporción mayor o igual al porcentaje que se defina cada cuatro años en el Plan Nacional de Desarrollo, salvo que por solicitud del Gobierno nacional una mayoría calificada en ambas cámaras apruebe lo contrario, habiendo oído el concepto de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial. La ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo y la Ley Orgánica de Presupuesto determinarán los procedimientos para definir este porcentaje y para modificarlo.

Artículo 30. *Transitorio.* Los artículos 19, 20, 21 y 22 de este acto legislativo entrarán en vigencia una vez sea aprobada y revisada por la Corte Constitucional la ley estatutaria que los desarrolle, y sean elegidos los miembros del Consejo Directivo de la Rama Judicial, el Gerente de la Rama Judicial y la Comisión de Carrera Judicial. En esa fecha cesarán las funciones del Consejo Superior de la Judicatura que se liquidará por el actual Director Ejecutivo de administración judicial, de conformidad con el procedimiento y plazo que defina la ley estatutaria. Para el control constitucional del proyecto de ley estatutaria se aplicarán como parámetros de constitucionalidad los artículos 19, 20, 21, 22 y 24 de este acto legislativo.

El artículo 24 de este acto legislativo entrará en vigencia una vez se posesionen los siete magistrados elegidos por la Comisión de Carrera Judicial.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2° de este acto legislativo, la Fiscalía General de la Nación continuará ejerciendo sus funciones jurisdiccionales en los casos iniciados bajo el régimen procesal anterior.

El actual Fiscal General de la Nación cumplirá su período constitucional. El siguiente Fiscal General será elegido para un período que terminará el 31 de octubre de 2022, fecha a partir de la cual comenzará a regir el período institucional establecido en el artículo 17 de este acto legislativo.

Las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones creadas en este acto legislativo, regirán para los funcionarios que sean elegidos con posterioridad a su entrada en vigencia.

Artículo 31. *Vigencia.* Este acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y el artículo 247 de la Constitución.

  
Gloria María Borrero Restrepo  
Ministra de Justicia y del Derecho

  
Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda  
Ministra de Interior

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### CONTENIDO

1. Introducción y resumen
2. Primer eje: probidad, transparencia e integridad en la administración de justicia
  - 2.1. Explicación general
  - 2.2. Facultades electorales (artículos 25, 26 y 27)
  - 2.3. **Inhabilidades (artículos 3° y 11)**
  - 2.4. **Bloqueos institucionales (artículo 11)**
  - 2.5. **Restauración de la confianza pública en las Altas Cortes (artículo 11) 22**
  - 2.6. **Aumento de requisitos de experiencia (artículo 4°)**
  - 2.7. **Audiencias de confirmación (artículos 9°, 16, 17, 25, 26 y 27)**
  - 2.8. **Agilización de procedimientos contra aforados (artículos 2°, 5°, 6 y 7°)**
  - 2.9. **Disciplina judicial (artículos 23 y 24)**
  - 2.10. **Períodos institucionales (artículos 17, 26 y 27)**
3. Segundo eje: eficiencia, eficacia y calidad de la administración de justicia
  - 3.1. **Explicación general**
  - 3.2. **Reforma a la estructura de gobierno y administración de la Rama Judicial (artículos 2°, 19, 20, 21 y 22)**
    - 3.2.1. Antecedentes generales
    - 3.2.2. Orígenes del esquema de gobierno y de administración de la Rama Judicial
    - 3.2.3. Reacciones dentro de la Asamblea Nacional Constituyente
    - 3.2.4. Defectos del sistema adoptado
    - 3.2.5. Intentos de reforma más recientes
    - 3.2.6. Líneas rojas de la Corte Constitucional en la Sentencia C-285 de 2016
    - 3.2.7. Los principios del modelo propuesto
    - 3.2.8. El modelo en concreto
    - 3.2.9. El modelo frente a las falencias del Consejo Superior de la Judicatura
  - 3.3. **Requisitos para magistrados de las Altas Cortes (artículo 10)**
  - 3.4. **Autonomía presupuestal (artículo 28)**
  - 3.5. **Agilización del proceso penal (artículo 18)**
  - 3.6. **Habilitación del arbitramento obligatorio y supresión de la conciliación como función de administrar justicia (artículo 1°)**
4. Tercer eje: seguridad jurídica
  - 4.1. **Explicación general**
  - 4.2. **Unificación de jurisprudencia por las Altas Cortes (artículos 12, 13 y 14)**
  - 4.3. **Precedente (artículo 8°)**
  - 4.4. **Acción de tutela (artículo 1°)**
  - 4.5. **Comunicación de las decisiones de las Altas Cortes (artículos 13, 14 y 15)**
  - 4.6. **Derogatoria de los jueces de paz (artículo 31)**
5. Normas de transición (artículo 30)
  1. Introducción y resumen

La reforma a la justicia es un clamor ciudadano y una necesidad sentida de la nación, que requiere que todos los actores de la vida pública hagan unos acuerdos mínimos en un gran Pacto Nacional por la Justicia. Los esfuerzos para lograr dicho Pacto empiezan con la presentación de este proyecto de acto legislativo por parte del Gobierno nacional, que es el primero de varios componentes de un proceso de reforma a la justicia.

Este proceso de reforma comenzó con la iniciativa del Presidente de la República de concertar la reforma con la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial. En el mes de agosto, muy poco después de la posesión del Presidente Iván Duque, el Gobierno nacional y la Rama Judicial acordaron una lista de temas para una agenda de reforma a la justicia. Entre agosto y septiembre se discutieron dichos temas en varias reuniones, sin que en ellas se pretendiera lograr un consenso o un acuerdo específico sobre el articulado de la reforma. Con la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial se realizó un diálogo franco y constructivo con el fin de recoger las distintas visiones sobre la justicia y sus problemas. El compromiso que se adquirió por parte del Gobierno nacional fue el de escuchar a las cortes, y al momento de presentar este proyecto, indicar las posiciones donde hay consenso y aquellas donde hay opciones diferentes. El Gobierno, de manera leal y transparente, presentará en esta exposición de motivos la posición que adopta y propone al Congreso como órgano constituyente y también presentará las diversas posiciones que sobre el mismo tema presentaron otros actores.

Los puntos que se acordaron en la agenda fueron los siguientes: En materia constitucional, se consideró necesario revisar las facultades electorales de las altas cortes, sus competencias para fortalecer su función como órganos de cierre y de unificación de jurisprudencia, la acción de tutela, los requisitos y procedimientos de elección de los magistrados de altas cortes, sus inhabilidades y prohibiciones, el sistema de gobierno y administración de la Rama Judicial, el esquema presupuestal de la Rama Judicial, las medidas para dar mayor eficiencia al sistema penal acusatorio, el sistema de disciplina de jueces y abogados, y el sistema de investigación y juzgamiento de los aforados constitucionales.

A nivel legal se planteó tratar otros once temas que hasta el momento no han sido abordados en las mesas de trabajo entre el Gobierno y la Rama Judicial.

De los puntos de la agenda de reforma constitucional, el Gobierno y la Rama Judicial agotaron la discusión sobre la mayor parte de ellos, sin que esto signifique que se haya llegado a un acuerdo completo o que se haya acordado el detalle de los textos de la presente reforma. Sin embargo, se pudieron identificar posiciones comunes que permitieron al Gobierno interpretar el sentimiento mayoritario de los miembros de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial. Gran parte de este texto de reforma refleja las opiniones mayoritarias que se manifestaron en las discusiones.

Otras partes se presentan por iniciativa propia del Gobierno, esperando que sea el Congreso de la República quien determine el camino a seguir.

El presente proyecto además recoge los aspectos positivos de las propuestas presentadas recientemente en el Congreso, con la expectativa de encontrar puntos de convergencia que unan a todas las fuerzas políticas en un solo objetivo nacional.

Por último, el proyecto busca recoger también las aspiraciones de las bases de la Rama Judicial, en particular las relacionadas con el fortalecimiento de la carrera judicial y la autonomía presupuestal. El proyecto incluye varios aspectos que incentivan el ingreso y la permanencia en la carrera judicial, especialmente la propuesta de campaña del Presidente Iván Duque, en el sentido de que los candidatos a magistrados de Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado, necesariamente hayan ejercido durante un tiempo –de cinco años– como jueces o magistrados de tribunal. Con esta propuesta se considera que el ejercicio de los más altos cargos de la justicia requiere de la experiencia que permita conocer las exigencias y los retos del trabajo diario de administrar justicia.

La reforma que hoy presenta el Gobierno nacional se basa en el respeto por la independencia de los poderes y está pensado en el bienestar de todos los colombianos que acceden a la justicia. El proyecto consta de tres ejes fundamentales:

**(1) Probidad, transparencia e integridad en la administración de justicia**

El proyecto busca garantizar que los jueces, y en especial los magistrados de las altas cortes, sean el referente ético de nuestra sociedad. En este punto se propone la eliminación de las facultades electorales de las altas cortes, el fortalecimiento del marco de inhabilidades para magistrados y altos dignatarios, reglas para evitar bloqueos institucionales, medidas de protección de la confianza pública en las altas cortes, aumentos de requisitos de experiencia para el cargo de magistrado, audiencias de confirmación para la elección de magistrados y otros altos funcionarios, Comisionados de Disciplina Judicial elegidos por la Rama Judicial y no por el Congreso, períodos institucionales en los altos cargos del Estado y la agilización de los procedimientos contra funcionarios aforados ante la Cámara de Representantes.

**(2) Eficiencia, eficacia y calidad de la administración de justicia**

El proyecto propone sustituir el Consejo Superior de la Judicatura con una nueva institucionalidad, especializada y cualificada para las labores que exige el gobierno de la Rama Judicial. Una Dirección General de la Rama Judicial, conformada por un Consejo Directivo y un Gerente, realizará las labores de gobierno y administración. Mientras que una Comisión de Carrera Judicial, conformada por comisionados con las más altas calidades jurídicas, y con requisitos de experiencia en cargos de la carrera judicial, deberá elaborar las listas para candidatos a magistrado y administrar la carrera judicial. Todo esto, bajo la coordinación

y articulación de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, que hoy existe por mandato legal pero que en esta propuesta se convierte en órgano constitucional. También propone medidas de autonomía presupuestal para la Rama Judicial y ajustes específicos al sistema penal acusatorio para volverlo más eficiente.

### **(3) Seguridad jurídica**

Se dará a las altas cortes la función de unificar jurisprudencia y la facultad de seleccionar procesos para cumplir dicha función. También se regulará la acción de tutela para que esta siga siendo un mecanismo inmediato de protección de los derechos fundamentales y no una tercera instancia de los litigios, ni una herramienta para el abuso del derecho. Las altas cortes deberán comunicar sus sentencias cuando sean firmadas y no mediante comunicados de prensa.

## **2. Primer eje: probidad, transparencia e integridad en la administración de justicia**

### **2.1. Explicación general**

Las altas cortes han sido fundamentales para la construcción de nuestra democracia y del Estado Social de Derecho, por ello es necesario brindar a la Rama Judicial herramientas que le permitan administrar justicia sin distracciones y reforzar así su legitimidad.

En este primer eje se propone remover la mayor parte de facultades electorales que hoy en día están atribuidas a las altas cortes. En particular, las facultades para elegir al Procurador General de la Nación, el Auditor General de la República y el Registrador Nacional del Estado Civil. En este punto, el proyecto del Gobierno acoge la propuesta que presentó el Consejo de Estado mediante el Proyecto de Acto Legislativo 12 de 2018 –hoy archivado– que contempla el traslado de la competencia para elegir al Procurador y del Auditor al Congreso de la República.

También se propone aumentar las inhabilidades y prohibiciones relacionadas con el ejercicio de las facultades electorales que preservarían las altas cortes, para impedir los incentivos perversos, como el intercambio de favores o las puertas giratorias. En este punto se complementan algunos vacíos que dejó la reforma del Acto Legislativo 2 de 2015, reforzando las inhabilidades con reglas específicas, como la que impide a los magistrados de altas cortes recomendar a personas para ejercer cargos en órganos de control o en la Rama Ejecutiva. También se refuerzan las inhabilidades posteriores al ejercicio del cargo, impidiendo a los magistrados litigar directa o indirectamente ante su jurisdicción o postularse a cargos de elección popular, dentro del término de cuatro años.

Igualmente se proponen reglas de votación para evitar los bloqueos institucionales en el ejercicio de facultades electorales. Con anterioridad, las reglas estrictas para las votaciones al interior de las Salas Plenas de las distintas corporaciones han impedido elegir a tiempo a altos dignatarios o incluso a magistrados de esas cortes. Este proyecto recoge la experiencia del Consejo de Estado, que por medio

de una reforma a su reglamento, ha logrado en la práctica desbloquear las elecciones, incorporando para todas las corporaciones una norma con contenido similar.

También se propone facultar a las Salas Plenas para suspender del cargo a magistrados individuales que con su conducta afecten la confianza pública en su corporación. En esta medida se recoge un paso positivo que adoptó la Corte Suprema de Justicia en su propio reglamento, y lo extiende por vía constitucional a todas las altas corporaciones.

En el esfuerzo de evitar las puertas giratorias, también se propone aumentar los requisitos de experiencia para el ejercicio de la alta magistratura, a veinte años, cinco más de los quince previstos por el Acto Legislativo 2 de 2015.

Así mismo, y para que las altas cortes y la ciudadanía puedan cerciorarse sobre los antecedentes y la idoneidad moral de los magistrados a ser elegidos, las Salas Plenas deberán realizar audiencias de confirmación después de la selección de la persona para el cargo pero antes de su posesión. En estas audiencias de confirmación podrá participar activamente la sociedad civil y se podrá hacer un escrutinio completo de los antecedentes de los candidatos antes de que accedan a la magistratura. Esta misma medida se prevé para las elecciones del Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Auditor General de la República y el Registrador Nacional del Estado Civil. Con esto, se espera que exista siempre un examen riguroso de los antecedentes de cada alto dignatario antes de terminar el proceso de selección.

En línea con lo anterior, se propone fijar claramente en la Constitución que los períodos del Fiscal General de la Nación y del Procurador General de la Nación son institucionales, y se propone que el período del Fiscal coincida con el del Presidente de la República, ya que ambos funcionarios deben coordinar conjuntamente la política criminal. Como medida de transición, se propone que esta reforma no afecte el período del actual Fiscal, sino que el próximo Fiscal General tenga un período de dos años.

Para afianzar la probidad y transparencia en la administración de justicia, se propone reformar el órgano encargado de la disciplina de jueces y abogados. La nueva Comisión de Disciplina Judicial no será conformada por comisionados provenientes de la política, sino nombrados por la Comisión de Carrera Judicial tras concurso de méritos.

Por último, en materia de investigación y juzgamiento de aforados, el Gobierno se mantiene en la línea establecida por la Sentencia C-373 de 2016, y propone mantener el antejuicio político, aclarando por vía constitucional que el Congreso en esta materia ejerce funciones políticas y no jurisdiccionales. Acompañando este Proyecto de acto legislativo, el Gobierno también radica hoy un proyecto de ley para reformar la Ley 5ª de 1992 en esta misma materia. El propósito esencial es

agilizar los procedimientos del antejuicio político, para evitar la impunidad, a la vez que se mantiene dicho antejuicio como garantía de independencia y autonomía de la Rama Judicial.

## 2.2. Facultades electorales (artículos 25, 26 y 27)

En el diálogo con las altas cortes, el Gobierno recogió la posición común de que no existe en ellas una voluntad de mantener las funciones electorales sobre cargos ajenos a la Rama Judicial. La modificación de estas funciones electorales ha sido propuesta e intentada en varias ocasiones. En el año 2008 el Gobierno nacional propuso que el Contralor, el Auditor y el Procurador General de la Nación fueran elegidos por el Congreso. En el año 2010, la Comisión Bonivento sugirió reconsiderar el rol de la Rama Judicial en la elección de cargos ajenos a su misionalidad, como el Auditor, el Contralor y el Registrador Nacional del Estado Civil. La última propuesta en esta materia provino del Consejo de Estado, que en Proyecto de Acto Legislativo 12 de 2018 propuso trasladar al Congreso las facultades electorales respecto del Auditor General de la República y el Procurador General de la Nación.

En el diálogo con las cortes, el punto de consenso consistió en mantener la intervención de la Corte Suprema de Justicia en la elección del Fiscal General de la Nación, quien hace parte de la Rama Judicial. También se indicó que sería posible reconsiderar el rol de la Rama Judicial en las elecciones del Procurador, el Auditor y el Registrador, siempre que se pudiera idear un mejor mecanismo de selección para estos dignatarios.

El Gobierno nacional propone, para iniciar la discusión sobre este punto, que estos tres funcionarios sean elegidos por el Congreso de la República por medio de una convocatoria pública de acuerdo con el artículo 126 de la Constitución Política.

Esta modificación es un primer paso para que las altas cortes se mantengan enfocadas en su misión principal de administrar justicia, y en particular de unificar jurisprudencia para proveer seguridad jurídica a todos los jueces y todos los usuarios de la justicia.

Este tema se trata en los siguientes artículos del proyecto:

- El **artículo 25**, que modifica el 266 de la Constitución, y que señala que el Registrador Nacional del Estado Civil será elegido por el Congreso en pleno en convocatoria pública de acuerdo con el artículo 126 de la Constitución.
- El **artículo 26**, que modifica el 274 de la Constitución, y que señala que el Auditor General de la República será elegido por el mismo sistema.
- El **artículo 27**, que modifica el 276 de la Constitución, y que señala que el Procurador General de la Nación será elegido por el Senado de la República con mismo sistema.

## 2.3. Inhabilidades (artículos 3° y 11)

En las reuniones con las Cortes se discutió la necesidad de incorporar un marco fuerte de inhabilidades, con los objetivos de evitar incentivos perversos en el ejercicio de las facultades electorales que conserven las cortes, y de reforzar las protecciones contra la denominada puerta giratoria. Sin embargo, también se discutió la necesidad de evitar que las inhabilidades sean permanentes y de asegurar que el régimen de inhabilidades no impida, hacia futuro, que los exmagistrados preserven su libertad constitucional del ejercicio de profesión u oficio.

Con esas opiniones como referente, el Gobierno nacional propone que se prohíba a los magistrados de las altas cortes litigar directa o indirectamente ante su propia jurisdicción y postularse a cargos públicos de elección popular por cuatro años. En este punto, se recoge el Proyecto de Acto Legislativo 17 de 2018, de iniciativa parlamentaria, pero no se incorporan inhabilidades permanentes, que parecen desproporcionadas de cara al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 25, 26 y 40 de la Constitución Política.

También se proponen nuevas prohibiciones, como la de que los magistrados recomienden a personas para ejercer cargos en órganos de control o en la Rama Ejecutiva.

Este tema se trata en los siguientes artículos del proyecto:

- El **artículo 3°**, que modifica el 126 de la Constitución, aumentando el término de inhabilidad de un año previsto en el penúltimo inciso a cuatro años para reforzar las protecciones contra la denominada puerta giratoria.
- El **artículo 11**, que modifica el 233 de la Constitución, estableciendo en su quinto inciso unas prohibiciones e inhabilidades posteriores, específicas a los magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

## 2.4. Bloqueos institucionales (artículo 11)

En este punto, la propuesta del Gobierno recoge las experiencias positivas de la Rama Judicial en la superación de los bloqueos que se presentan comúnmente a la hora de elegir magistrados, presidentes de las corporaciones, o altos funcionarios cuya elección o nominación corresponde a las altas cortes. En una reforma a su reglamento, el Consejo de Estado dispuso la disminución de las mayorías requeridas para las elecciones a cargo de la Sala Plena, si al cabo de tres meses no se lograba la mayoría calificada. Esto ha permitido realizar elecciones más rápidas en el Consejo de Estado, evitando los desgastes de tiempo atrás.

El Gobierno propone una norma con un objetivo similar que sea uniforme para todas las altas corporaciones, y propone igualmente que el quórum y las mayorías se calculen sobre los magistrados en ejercicio del cargo, de manera que la terminación de los períodos constitucionales y la apertura de

vacancias en los cargos, no haga más exigentes los requisitos de quórum y mayorías.

Este tema se trata en:

- El **artículo 11**, que modifica el 233 de la Constitución, estableciendo en su sexto inciso las reglas de mayorías descendientes y el cálculo del quórum y de las mayorías.

## 2.5. Restauración de la confianza pública en las Altas Cortes (artículo 11)

En una reforma a su reglamento interno, la Corte Suprema de Justicia el año pasado habilitó a su Sala Plena para separar del cargo a los magistrados cuya honorabilidad se encontrará seriamente cuestionada, con el siguiente texto:

*“Cuando un magistrado de la Corporación esté siendo investigado penalmente por autoridad competente y a causa de ello se encuentre cuestionada de manera grave y fundada su honorabilidad, con el fin de garantizar la imparcialidad, la moralidad y la ética en la función de administrar justicia y para salvaguardar la legitimidad, la credibilidad, el buen nombre y el prestigio de la Corporación, como medida administrativa, preventiva y no sancionatoria, la Sala Plena, por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes, mediante votación nominal, previo un trámite breve y sumario, decidirá si lo releva de las funciones jurisdiccionales y administrativas a su cargo, por el término que dure la investigación.”<sup>1</sup>*

Esta es una buena práctica de la justicia que el Gobierno considera importante valorar e incluir en la Constitución, con el fin de generalizarla a las demás altas corporaciones. Con ese fin se propone una fórmula constitucional sencilla que luego habilite a cada corte para establecer las condiciones específicas en su respectivo reglamento. Se propone incluir, en el **artículo 11**, que modifica el 233 de la Constitución, el siguiente inciso:

*Los Magistrados podrán ser suspendidos del cargo por mayoría calificada de la Sala Plena de la respectiva Corporación, cuando su conducta afecte de manera grave la confianza pública en la Corporación.*

## 2.6. Aumento de requisitos de experiencia (artículo 4°)

El aumento de requisitos de experiencia para magistrados sirve para dos propósitos. En primer lugar, puede aumentar la calidad de la jurisprudencia. En segundo lugar, y en lo que corresponde a este eje de la reforma, procura que quienes lleguen a las altas cortes terminen allí sus carreras profesionales. En las conversaciones con las altas cortes se consideró la necesidad de aumentar los requisitos de experiencia pero no se llegó a un punto definitivo sobre el requisito a exigir.

El Gobierno nacional considera importante equilibrar la necesidad de asegurar que lleguen magistrados con experiencia, con la posibilidad de

oxigenar la jurisprudencia con la llegada de personas relativamente jóvenes a la magistratura.

Se propone específicamente una experiencia de veinte años. Dentro de estos veinte años, cinco deberán corresponder al ejercicio del cargo de juez o magistrado, para los cargos de magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. Este elemento se explicará a fondo en la sección correspondiente al segundo eje de *eficiencia, eficacia y calidad en la administración de justicia*.

Este tema se aborda en el **artículo 4°**, que reforma el 232 de la Constitución, aumentando el requisito de experiencia a veinte años.

## 2.7. Audiencias de confirmación (artículos 9°, 16, 17, 25, 26 y 27)

Las altas cortes han avanzado en los últimos años en medidas de transparencia en el nombramiento de magistrados. Sin embargo, se requiere avanzar en el alcance de estas medidas para asegurar que quienes sean elegidos en la magistratura y en otros altos cargos, sean previamente confrontados ante la ciudadanía con todas las preguntas sobre sus antecedentes y sobre su idoneidad moral para el ejercicio del cargo. Con este fin deberían participar activamente la sociedad civil y los órganos de control, sirviendo como un último filtro para asegurar que quienes sean magistrados no solamente tengan altas calidades jurídicas, sino también altas calidades morales y éticas.

Las audiencias de confirmación deberían también extenderse a otros cargos públicos, como el de Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Auditor General de la República, Registrador Nacional del Estado Civil, entre otros.

Estos temas se abordan en los siguientes artículos del proyecto:

- El **artículo 9°**, que reforma el 231 de la Constitución y que regula la audiencia pública de confirmación para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.
- El **artículo 16**, que reforma el 239 de la Constitución y que regula la audiencia pública de confirmación para los magistrados de la Corte Constitucional.
- El **artículo 17**, que reforma el 249 de la Constitución y que regula, en su tercer inciso, la audiencia pública de confirmación para el Fiscal General de la Nación.
- El **artículo 25**, que reforma el 266 de la Constitución, y cuyo segundo inciso regula la audiencia pública de confirmación para el Registrador Nacional del Estado Civil.
- El **artículo 26**, que reforma el 274 de la Constitución, y cuyo segundo inciso regula la audiencia pública de confirmación del Auditor General de la República.
- El **artículo 27**, que reforma el 276 de la Constitución, y cuyo segundo inciso regula la audiencia pública de confirmación del Procurador General de la Nación.

<sup>1</sup> Corte Suprema de Justicia. Acuerdo número 1055 de 2017 “por el cual se modifica el Reglamento General de la Corporación”.

## 2.8. Agilización de procedimientos contra aforados (artículos 2°, 5°, 6° y 7°)

En las conversaciones con las altas cortes, la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial presentó una posición unificada respecto de este punto. De acuerdo con los presidentes de las altas cortes, el sistema de investigación y juzgamiento de los aforados constitucionales es una garantía institucional que viene de tiempo atrás, y que responde a la necesidad de evitar que las altas cortes sean objeto de persecución por medio de un control penal o disciplinario que comprometa su independencia. Se reconoció, por otra parte, la necesidad de una capacidad de respuesta institucional fuerte y rápida en los casos en que se deba afrontar la situación de magistrados que falten a sus deberes institucionales y comprometan la recta impartición de la justicia, para lo cual, en estas conversaciones, se contempló la posibilidad de revisar los procedimientos ante el Congreso para permitir la fluidez del antejuzicio político.

La propuesta del Gobierno nacional busca recoger esa posición y contempla algunos cambios de redacción de los artículos 116, 174, 175 y 178 de la Constitución, en los cuales sea claro que la función del Congreso no es jurisdiccional sino política, con lo cual los procedimientos que hoy aplica la Comisión de Investigación y Acusación no deben ser tan engorrosos y complejos como los que están hoy previstos en la ley.

En particular, se aclara la redacción del artículo 175. Se deroga el numeral 4 del mismo, pues no se considera que el Senado deba realizar juicios ni pronunciar sentencias. También se modifican los numerales 1, 2 y 3, para que la suspensión del funcionario aforado ocurra una vez la Cámara de Representantes tome la primera decisión y no cuando el Senado tome una decisión posterior, y para que sea claro que el Senado no tiene ninguna facultad de calificar delitos, pues las funciones jurisdiccionales en esta materia corresponderán exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia.

Simultáneamente, el Gobierno nacional presenta este mismo día un proyecto de ley orgánica para simplificar los procedimientos ante la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes.

Este tema se aborda en los artículos 5°, 6° y 7°, que reforman los artículos 174, 175 y 178 de la Constitución Política. También se aborda en el **artículo 2°** que reforma el 116 de la Constitución, al suprimir el inciso en el que actualmente se afirma que el Congreso de la República ejerce funciones jurisdiccionales.

## 2.9. Disciplina judicial (artículos 23 y 24)

El Acto Legislativo 2 de 2015 creó la Comisión Nacional de Disciplina Judicial para remplazar las funciones de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, pero no ha entrado en vigencia debido a las dificultades en la elección de sus miembros. Para esta Comisión se previó que cuatro de los siete magistrados fueran elegidos por el Congreso de listas enviadas por el órgano de

gobierno de la Rama Judicial, que a la postre resultó siendo el Consejo Superior de la Judicatura, con la declaratoria de inexequibilidad de las disposiciones de ese acto legislativo relacionadas con el Consejo de Gobierno Judicial. A ese órgano, además, se le atribuyó la competencia respecto de empleados de la Rama Judicial, que hasta el momento no tenía la Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

Sobre este punto se han considerado diversas opciones de reforma. Una primera opción consiste en convertir los asuntos disciplinarios de la Rama Judicial en administrativos, tal como ocurre con el resto de entidades del Estado. En este punto se discute si dichos actos administrativos tendrían o no un control jurisdiccional posterior.

Una segunda opción es mantener estos asuntos como jurisdiccionales, pero exclusivamente para jueces y abogados, excluyendo una vez más a los empleados de la Rama Judicial.

El Gobierno nacional opta por presentar al Congreso la segunda opción, modificando además el origen de los magistrados del órgano disciplinario, y desligando por completo la función disciplinaria de las funciones de gobierno y administración de la Rama Judicial. De esta forma, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial pasa a ser la Comisión de Disciplina Judicial, conformada ya no por magistrados provenientes de la política sino por magistrados de la carrera judicial con jerarquía de magistrado de tribunal.

El cambio de sistema de elección obedece a que la función disciplinaria no incorpora elementos políticos ni requiere una sincronía entre las decisiones jurisdiccionales y las opiniones de las fuerzas políticas, como sí ocurre, por ejemplo, para la Corte Constitucional. Con esta propuesta, el Gobierno considera que el sector mejor calificado para evaluar las faltas a la ética y a las normas disciplinarias por los jueces y magistrados son sus pares, provenientes de la propia carrera judicial y conscientes de los retos y las altas exigencias de la función judicial. En esta propuesta, la Comisión de Disciplina Judicial pasaría a ser nombrada por la Comisión de Carrera Judicial, un nuevo órgano que se propone como parte del segundo eje de este proyecto de reforma, relacionado con la *eficiencia, eficacia y calidad de la administración de justicia*.

Este tema se trata en los **artículos 23 y 24**, los cuales agregan un nuevo Capítulo al Título VIII de la Constitución Política denominado “Disciplina Judicial” y reforma del artículo 257 de la Constitución.

## 2.10. Periodos institucionales (artículos 17, 26 y 27)

Por último, en lo relacionado con este eje, el proyecto de reforma propone uniformar los periodos institucionales de los distintos órganos de control y de la Fiscalía General de la Nación. La configuración de estos periodos debe depender de las necesidades de pesos y contrapesos y no de las coyunturas de cada titular del cargo. Este tema no ha sido conversado aún con las Altas Cortes, pero el Gobierno considera pertinente presentar al Congreso una propuesta en

la cual coincidan los periodos del Fiscal General de la Nación y del Presidente de la República, para una mejor coordinación de la ejecución de la política criminal del Estado, y se crucen los periodos del Presidente con el del Procurador, para asegurar la independencia de este último frente al gobierno de turno.

Este tema se aborda en los siguientes artículos del Proyecto:

- El **artículo 17**, que reforma el 249 de la Constitución y que regula el periodo institucional del Fiscal General de la Nación.
- El **artículo 26**, que reforma el 274 de la Constitución y que regula el periodo institucional del Auditor General de la República.
- El **artículo 27**, que reforma el 276 de la Constitución y que regula el periodo institucional del Procurador General de la Nación.

### 3. Segundo eje: eficiencia, eficacia y calidad de la administración de justicia

#### 3.1. Explicación general

Se requiere revisar el actual diseño institucional para proveer una justicia pronta, de calidad y cercana al ciudadano. En especial, el diseño del Consejo Superior de la Judicatura, que a pesar de haber sido concebido en la Asamblea Nacional Constituyente como una *junta directiva* que *modernizaría la administración de justicia*<sup>2</sup>, y de los importantes esfuerzos de la institución, se ha visto en dificultades para cumplir con esa expectativa. En efecto, el diseño actual en su integridad impide una toma de decisiones eficaz que responda oportunamente a las necesidades de la Rama Judicial. La no incidencia real de los miembros de la Comisión Interinstitucional se traduce en una concentración de poder en el Consejo Superior que no necesariamente refleja las demandas de la administración de justicia y sin lograr atender tantos frentes de manera organizada y técnica.

La propuesta de reforma del Gobierno nacional recoge las ideas generales de una parte de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, y las concreta en un modelo en el cual a la Comisión Interinstitucional, que representa a las distintas jurisdicciones y a las bases de la Rama Judicial, se le da rango constitucional y se le otorgan precisas funciones decisorias, para que funcione como órgano de coordinación y articulación entre el gobierno de la Rama Judicial y las jurisdicciones. En segundo lugar, y bajo la coordinación de la Comisión Interinstitucional, se crea una Dirección General de la Rama Judicial –encargada de la formulación de las políticas públicas de la Rama– y una Comisión de Carrera Judicial –con las funciones de administración de la carrera judicial y de la postulación de candidatos a magistrados de las Altas Cortes–.

Para afianzar la continuidad de las políticas a nivel de la Comisión Interinstitucional, se propone que los presidentes de las Altas Cortes tengan periodos de dos años.

En este diseño institucional, no se prevé ninguna intervención de poderes ajenos a la Rama Judicial. La propuesta del Gobierno nacional tiene como principio orientador el respeto por el autogobierno de la Rama Judicial y tiene en cuenta las líneas trazadas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-285 de 2016.

Como medida de agilización del proceso penal, se propone además que los jueces de control de garantías tengan la posibilidad de dictar sentencia inmediatamente en las audiencias de formulación de imputación, cuando el imputado acepte cargos. También se propone abrir la puerta a que en futuras reformas al proceso penal, se permita al juez de control de garantías presidir otras audiencias, distintas a las del juicio oral, que en la actualidad preside el juez de conocimiento.

Por último, y respondiendo a un clamor de las Altas Cortes y de las bases de la Rama Judicial, el Gobierno propone medidas específicas para asegurar a futuro la autonomía presupuestal de la Rama. Se establece la obligatoriedad de respetar una *tasa mínima de crecimiento* del presupuesto de la Rama Judicial, la cual deberá ser acordada cada cuatro años en el Plan Nacional de Desarrollo. Esta medida afianza la independencia y autonomía de la Rama Judicial, al impedir que el Gobierno, salvo por el voto de una mayoría calificada del Congreso, desconozca el piso mínimo para el aumento del presupuesto anual de la Rama.

#### 3.2. Reforma a la estructura de gobierno y administración de la Rama Judicial (artículos 2°, 19, 20, 21 y 22)

Quizás el aspecto más importante y el elemento central de la propuesta de reforma del Gobierno consiste en modificar el sistema de gobierno y administración de la Rama Judicial. La propuesta parte del respeto por el autogobierno de la Rama Judicial y la convicción de que en un Estado de Derecho se obedecen los fallos judiciales, razón por la cual la propuesta del Gobierno contempla todas las líneas rojas trazadas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-285 de 2016, que declaró inexecutable el arreglo institucional creado en la reforma de equilibrio de poderes. Para explicar a fondo esta propuesta de reforma, se presentarán los antecedentes del Consejo Superior de la Judicatura, los defectos de ese modelo, los intentos de reforma, las líneas rojas de la Corte Constitucional y finalmente el modelo que aquí se propone.

##### 3.2.1. Antecedentes generales

*“Desde hace mucho tiempo captamos cuán honda e intensa inconformidad existía en el país por su sistema judicial, aquejado de lentitud e ineficacia y cómo –infortunadamente– cada día descendía el aprecio y veneración que un pueblo organizado debe a sus jueces.” Jorge Enrique Gutiérrez Anzola y Gabriel Gutiérrez Tovar, 1965<sup>3</sup>.*

<sup>2</sup> Gaceta Constitucional N° 75. Informe de ponencia sobre la Creación del Consejo Superior de la Judicatura. Ponentes: Álvaro Gómez Hurtado, Jaime Fajardo Landaeta.

<sup>3</sup> Jorge Enrique Gutiérrez Anzola y Gabriel Gutiérrez Tovar, *La reforma judicial en Colombia* (Bogotá: Ediciones Lerner, 1965), 11.



Después de la crisis económica que afectó a Colombia en 1930, surgieron diferentes movimientos reformadores que conformaron las primeras voces para defender la idea de que la justicia en Colombia requería de reformas estructurales para responder a las necesidades reales del país. Como se puede confirmar en el texto de Gutiérrez Anzola y Gutiérrez Tovar<sup>4</sup>, desde hace aproximadamente ochenta años, se ha venido discutiendo en Colombia sobre la organización judicial, la conformación del mapa judicial y otros aspectos para responder a un inminente riesgo de obsolescencia del sistema de justicia:

*“En un plano infortunado de morosidad, congestión de negocios y abundancia de prescripciones, la administración de justicia indirectamente preparó el escepticismo de las gentes, fenómeno este cuyo crecimiento ha llegado a constituir una barrera formidable para el éxito de la misión encomendada a los jueces”<sup>5</sup>.*

Junto a estos problemas identificados por Gutiérrez Anzola y Gutiérrez Tovar, se han analizado con el paso de los años otros numerosos aspectos que explican la problemática de la administración de justicia en Colombia.

Respecto de la morosidad judicial, el entonces Presidente Virgilio Barco identificó tempranamente que *“sin justicia oportuna que aplique la ley en los casos particulares sometidos a su consideración (...) no habrá paz ni orden social”<sup>6</sup>*. En su análisis *“La problemática de la Administración de Justicia en Colombia”* Eduardo Fierro y Martha Cecilia Manrique identificaron que la duración de los procesos judiciales en Colombia era el mayor de toda América Latina en 2007, y según estos autores, la lentitud excesiva en los procesos era equivalente a no tener justicia pública<sup>7</sup>. En un sentido similar, desde el Banco Interamericano de Desarrollo se ha llamado la atención sobre las consecuencias institucionales que comporta el debilitamiento en el funcionamiento del aparato de justicia. Así lo precisó el profesor Edgardo Buscaglia, en los siguientes términos:

*“Los crecientes retrasos, la acumulación de causas y la incertidumbre asociada con el resultado que se espera de los tribunales han disminuido la calidad de la justicia de uno a otro extremo de la región. La judicatura se enfrenta a varios obstáculos, que incluyen una administración de la*

*justicia disfuncional, una falta de transparencia y una percepción de que existe corrupción”<sup>8</sup>.*

Así, la morosidad judicial es atribuida a un grave problema de ineficiencia, trayendo diversas consecuencias para la sociedad en su conjunto:

*“Cuando la justicia es lenta, no hay incentivos para que se cumplan los contratos privados ni para que el gobierno respete sus compromisos. En estas circunstancias, las posibilidades de negocio son menores y no es posible desarrollar un clima de cooperación entre el sector privado y el gobierno. Y en el plano social, un sistema judicial lento y engorroso, que no es accesible para el ciudadano común, es un mecanismo para perpetuar las desigualdades y la arbitrariedad y para alimentar la frustración y el descontento”<sup>9</sup>.*

Ahora bien, uno de los problemas identificados de forma más recurrente es la congestión judicial, que se define de distintas maneras y que usualmente se asocia con la acumulación o no tramitación de una cantidad superior al 35% de los procesos que tuvo a su cargo un despacho judicial durante los últimos 12 meses. Según Fierro y Manrique, algunas de sus mayores causas son la morosidad de algunos empleados y funcionarios de la Rama Judicial, la inconveniente distribución de personal, las deficiencias tecnológicas, los procedimientos excesivamente formalistas, la excesiva litigiosidad, etc.<sup>10</sup>.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de gobiernos anteriores, todavía no ha sido posible dar una respuesta a muchas de las problemáticas que ya cumplen casi un siglo de haber sido detectadas en el ordenamiento colombiano.

Esta situación no es de menor envergadura. Tanto en Colombia como en la región se ha llamado la atención sobre la importancia de fortalecer el aparato de justicia y posicionar la reforma judicial como un pilar para la mejora institucional y económica de las Naciones en Latinoamérica:

*“Si los países de América Latina aspiran a seguir fortaleciendo sus instituciones democráticas y a llevar adelante sus reformas económicas, la necesidad de un sistema judicial eficaz es cada vez más imperativa. Con la democratización y la liberalización económica existe un renovado interés en las reformas de los sectores público e institucional en América Latina. Una de las áreas principales más necesitadas de reforma es el sistema jurídico,*

<sup>4</sup> Jorge Enrique Gutiérrez Anzola y Gabriel Gutiérrez Tovar, *La reforma judicial en Colombia* (Bogotá: Ediciones Lerner, 1965), 21-28.

<sup>5</sup> Jorge Enrique Gutiérrez Anzola y Gabriel Gutiérrez Tovar, *La reforma judicial en Colombia* (Bogotá: Ediciones Lerner, 1965), 40.

<sup>6</sup> Barco Vargas, Virgilio. *Hacia una Colombia Nueva*. (Bogotá: Oveja Negra, 1986), 20-21.

<sup>7</sup> Fierro Manrique Eduardo y Abella De Fierro, *La problemática de la Administración de Justicia (O el caos judicial en Colombia)*, (Bogotá: Librería Ediciones del Profesional Ltda., 2007), 59.

<sup>8</sup> Buscaglia, Edgardo. “Obstáculos de la reforma judicial en América Latina”, en Jarquín, Edmundo y Fernando Carrillo (Ed.). *La economía política de la reforma judicial*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, 36.

<sup>9</sup> Fierro Manrique Eduardo y Abella De Fierro, *La problemática de la Administración de Justicia (O el caos judicial en Colombia)*, (Bogotá: Librería Ediciones del Profesional Ltda., 2007), 60.

<sup>10</sup> Fierro Manrique Eduardo y Abella De Fierro, *La problemática de la Administración de Justicia (O el caos judicial en Colombia)*, (Bogotá: Librería Ediciones del Profesional Ltda., 2007), 82.

uno de los factores clave para establecer el Estado de derecho”<sup>11</sup>.

Como se verá a continuación una de las problemáticas que se ha tratado de resolver en Colombia desde hace décadas, tiene que ver con el esquema de gobierno y de administración de la Rama Judicial. A pesar de las múltiples reformas que se impulsaron bajo la Constitución de 1886, nunca se encontró un esquema de gobierno y de administración de la Rama Judicial que mantuviera un equilibrio en dicha Rama que permitiera un correcto direccionamiento técnico y estratégico y asegurara la autonomía y la independencia de los jueces.

### 3.2.2. Orígenes del esquema de gobierno y de administración de la Rama Judicial

Partiendo del hecho de que la independencia judicial es un presupuesto esencial para impulsar la calidad de los sistemas de justicia y de que es necesario asegurar que los jueces puedan construir fallos neutrales, legítimos y de la mayor calidad posible, en la literatura especializada se ha defendido la idea de crear órganos encargados de, entre otras cosas, la carrera judicial y la rendición de cuentas<sup>12</sup>. A estos órganos se les ha denominado de diferentes formas dependiendo del sistema en el que se crean y según la tradición del Derecho en la que se enmarcan.

Los modelos adoptados desde mediados del siglo XX en países como Francia e Italia partieron de la idea de que, al menos, debía existir un cuerpo encargado del manejo del personal judicial<sup>13,14</sup>. A mediados de la década de los 70, esta misma idea fue implementada en países como España y Portugal<sup>15</sup>.

El mismo modelo que nació en Europa occidental fue luego impulsado en países como Argentina,

Bolivia, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, México, Panamá y Paraguay<sup>16</sup>. La idea, impulsada desde el Banco Mundial y otros organismos internacionales, buscaba que el modelo francoitaliano sirviera de herramienta para asegurar la independencia judicial en periodos antidemocráticos; por esto mismo es común ver que la estructura de consejo judicial o de la judicatura fue incorporada en varias Constituciones latinoamericanas<sup>17</sup>.

En este contexto, entonces, se presenta en Colombia la primera propuesta de Consejo Superior de la Administración de Justicia a través del Decreto 250 de 1970. Este decreto definía que dicho consejo se encargaría de administrar la carrera judicial. Posteriormente, en 1979, a través de una reforma constitucional, se realizó el intento de crear un órgano de gobierno y administración autónomo de la Rama Judicial, el Consejo Superior de la Judicatura, encargado de las múltiples labores administrativas y de la elaboración de listas para la elección de magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado. En noviembre de 1981 esta reforma fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia por vicios de forma<sup>18</sup>.

Dada esta situación, a la Asamblea Nacional Constituyente de los años 90 se llegó con un espíritu reformador para enfrentar las frustraciones del pasado y fortalecer la independencia y autonomía de la Rama Judicial:

*Uno de los objetivos que inspiró el cambio constitucional que emprendió Colombia al comienzo de los años 90 fue el de fortalecer la independencia y la autonomía de la administración de justicia, para lo cual la Asamblea Nacional Constituyente retomó la iniciativa de crear un órgano encargado del gobierno y administración de la rama. Sin embargo, quedó claro en los debates de la Asamblea que de la mano de la independencia estaba también el interés de lograr una mayor eficiencia en la justicia que, como hoy, padecía problemas de congestión y atraso. Este no era un propósito marginal, pues se llegó a señalar que el Consejo Superior de la Judicatura se concebía como una “empresa”, con la capacidad de modernizar las instituciones de apoyo al sistema judicial.*

A continuación, entonces, es necesario realizar una revisión de las reacciones dentro de la Asamblea Nacional Constituyente.

<sup>11</sup> Buscaglia, Edgardo. “Obstáculos de la reforma judicial en América Latina”, en Jarquín, Edmundo y Fernando Carrillo (Ed.). *La economía política de la reforma judicial*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, 31.

<sup>12</sup> Nuno Garoupa y Tom Ginsburg, “The Comparative and Economics of Judicial Councils,” *Berkeley Journal of International Law* 27, no.1 (2009): 54-60, <http://dx.doi.org/https://doi.org/10.15779/Z383S9H>

<sup>13</sup> Nuno Garoupa y Tom Ginsburg, “The Comparative and Economics of Judicial Councils,” *Berkeley Journal of International Law* 27, no. 1 (2009): 57-58, <http://dx.doi.org/https://doi.org/10.15779/Z383S9H>; Eugenio Raúl Zaffaroni, *Estructuras judiciales* (Buenos Aires: EDIAR, 1994), 147-160.

<sup>14</sup> De hecho, al “Conseil Superieur de la Magistrature”, francés creado en 1946, se encargaba principalmente del manejo del personal judicial. El modelo italiano implementado en 1958 complementó esta idea con el “Consiglio Superiore della Magistratura”, el cual fue diseñado para separar completamente los temas de gobierno y administración de la administración de justicia.

<sup>15</sup> Carlo Guarnieri, “Judicial Independence in Latin Countries of Western Europe,” en *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World*, eds. Peter Russell y David O’Brien (Charlottesville: University of Virginia Press, 2001), 111.

<sup>16</sup> Rebecca Bill Chávez, “The Appointment and Removal Process for Judges in Argentina: The Role of Judicial Councils and Impeachment Juries in Promoting Judicial Independence,” *Latin American Politics and Society* 49, no. 2 (2007): 34-35, <https://www.jstor.org/stable/4490522>;

<sup>17</sup> Nuno Garoupa y Tom Ginsburg, “The Comparative and Economics of Judicial Councils,” *Berkeley Journal of International Law* 27, no. 1 (2009): 58, <http://dx.doi.org/https://doi.org/10.15779/Z383S9H>.

<sup>18</sup> Ana María Ramos, “Colombia” en *Gobierno judicial. Independencia y fortalecimiento del poder judicial en América Latina*, dirigido por Alberto M. Binder y Leonel González Postigo (Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, 2018), 155.

### 3.2.3. Reacciones dentro de la Asamblea Nacional Constituyente

Durante las últimas décadas, en el marco de la actual Constitución, las discusiones sobre el modelo de gobierno judicial han estado presentes desde la misma instalación de la Asamblea Nacional Constituyente en el año 1991, suscitándose discusiones alrededor de temas como la composición del organismo de gobierno judicial, el esquema gerencial que se debía adoptar, la articulación entre dicho organismo y los funcionarios y empleados judiciales, el tipo de funciones gubernamentales y gerenciales que debían estar a su cargo, el diseño institucional idóneo para garantizar la independencia y autonomía de la Rama Judicial, la cobertura a nivel territorial y el tipo de participación o interlocución con el Ejecutivo dentro del esquema de gobierno judicial.

Al abordar la temática sobre la administración de justicia, en el acto de instalación de la Constituyente, el Presidente César Gaviria Trujillo señaló que:

*La dignificación y el fortalecimiento de la justicia se han vuelto tareas de supervivencia nacional. Nunca como ahora se ha hecho tan patente que en la solución pacífica de los conflictos está la razón de ser del Estado, su origen primigenio. Los colombianos dejaron de creer en la justicia porque cada vez fue brindando menos garantías y menos protección. Al crimen su sumó la ausencia del castigo y en muchos casos a la ausencia del castigo se sumó la venganza, en un círculo vicioso que es necesario romper de un tajo y para siempre. Para revitalizar el poder judicial, la propuesta de reforma plantea la creación de organismos autónomos de dirección, administración y manejo de su presupuesto, y abre las posibilidades para que ejerza la potestad reglamentaria en materias relacionadas con su propia organización administrativa<sup>19</sup>. (Subrayado fuera del texto).*

Bajo estas premisas, el Gobierno nacional propuso la creación de un “Consejo Superior de la Administración de Justicia”, compuesto por los Presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado; un Magistrado de Tribunal; el Ministro de Justicia; un delegado del Presidente de la República y dos miembros expertos en administración, nombrados por el mismo Consejo. Como funciones a su cargo, se propusieron: 1) administrar la carrera judicial, 2) elaborar y ejecutar el presupuesto de la Rama Judicial, 3) llevar el control del rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales, 4) fijar la competencia de tribunales y juzgados, así como los límites de las divisiones del territorio para efectos judiciales, 5) dictar, con sujeción a la ley, las normas de funcionamiento de la administración de justicia, y 6) presentar proyectos de ley relativos a la organización y funcionamiento de la administración de justicia y los códigos de procedimiento. Adicionalmente, la propuesta incluía la creación de

Consejos Seccionales, integrados por los presidentes de los tribunales respectivos, un juez perteneciente al distrito correspondiente, el Gobernador del departamento o su delegado y otros miembros designados por el Consejo Superior<sup>20</sup>.

Esta propuesta abrió una serie de discusiones alrededor de los diferentes aspectos inherentes a la composición, funciones, perfiles de los integrantes e interacción con la Rama Ejecutiva. Cuando se sometió a debate la propuesta, la denominación del organismo pasó a ser “Consejo Superior de la Judicatura”:

*La unidad que se busca pretende convertir al Consejo en la institución responsable del funcionamiento integral de la administración de justicia. Por eso reúne, contrariando la dispersión que siempre ha existido, funciones tan disímiles como las de servir de instancia en asuntos disciplinarios relacionados con jueces y abogados, la de actualizar y vigilar la operación de la carrera administrativa, la de utilizarla para el suministro de candidatos a las posiciones judiciales, la de arreglar conflictos jurisdiccionales y la de preparar y ejecutar el presupuesto de toda la rama<sup>21</sup>.*

Uno de los aspectos que más llaman la atención, es la introducción de un enfoque que estableciera elementos corporativos en el modelo de gobierno y gerencia judicial, discusión que no solo tendría repercusión sobre la conformación del organismo correspondiente, sino también en el perfil de sus miembros.

*Se pretende concebir al Consejo Superior de la Judicatura como una empresa. Su carácter administrativo tendría como propósito modernizar todas las instituciones de apoyo al sistema judicial y concederle a la carrera administrativa de la rama, no solo independencia, sino un vigor suficiente para que sea la base de la importante capacidad nominadora que se atribuya*

(...)

*Los miembros del Consejo deben tener las calidades que los habiliten para otorgarle a sus decisiones finales, en el campo jurisdiccional, la categoría de sentencias. Pero en su condición de administradores, obrarán como miembros de una junta directiva. Es esta una concepción nueva de la condición de Magistrado, que los aparta de la estricta función procedimental que hoy los caracteriza<sup>22</sup>.*

De cualquier manera, existían dudas sobre la conveniencia de depositar en cabeza de este organismo, tanto la función administrativa como la función disciplinaria. Por tal razón, en la

<sup>20</sup> Gaceta Constitucional N° 5. Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia presentado por el Gobierno nacional.

<sup>21</sup> Gaceta Constitucional N° 75. Informe Sobre la Creación del Consejo Superior de la Judicatura.

<sup>22</sup> Gaceta Constitucional N° 75. Informe de ponencia sobre la Creación del Consejo Superior de la Judicatura. Ponentes: Álvaro Gómez Hurtado, Jaime Fajardo Landaeta.

<sup>19</sup> Gaceta Constitucional N° 1. Palabras del señor Presidente César Gaviria Trujillo, en la instalación de la Asamblea Constituyente (Subrayas fuera del texto original).

ponencia minoritaria sobre su creación se llamó la atención sobre el hecho de que “mezclar en un mismo organismo funciones tan disímiles como son las del manejo de la carrera judicial, de los recursos presupuestales y la decisión sobre las acusaciones por faltas disciplinarias a abogados, jueces y magistrados, implicaría que dicho organismo estuviera compuesto por personas al mismo tiempo economistas, administradoras, abogadas, expertas en relaciones industriales o asuntos de personal, hecho que no se garantiza al exigirles que reúnan los requisitos necesarios para ser elegidos Magistrados de la Corte, los cuales no persiguen estos objetivos”<sup>23</sup>. Asimismo, se propuso en esta ponencia minoritaria la adición de otras funciones al Consejo Superior, como la elaboración de planes y programas de desarrollo financiero, físico y de recursos humanos de la Rama, elaborar su presupuesto anual de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, el cual se incorporará al Presupuesto General de la Nación, sin modificaciones.

**En la discusión correspondiente, la propuesta minoritaria fue derrotada, cerrando así esta importante discusión en relación con cuál es el tipo de modelo idóneo para el organismo de gobierno y gerencia judicial, así como las características, perfiles profesionales y experiencia deseables para sus miembros; cuyos efectos se siguen contemplando actualmente, siendo este uno de los puntos que se abordan en la presente propuesta de reforma constitucional a la justicia.**

#### 3.2.4. Defectos del sistema adoptado

“Nuestra administración de justicia viene enferma; desde hace varias generaciones padece de males que se volvieron endémicos, algunos de ellos agravados por otras dolencias mayúsculas que aquejan al país con repercusión inmediata sobre ella.” **Fernando Hinestrosa, 2003**<sup>24</sup>.

Teniendo en cuenta las observaciones realizadas por diferentes expertos en la Asamblea Nacional Constituyente, vale resaltar que el esquema del Consejo Superior de la Judicatura adoptado en la Constitución de 1991 no cumplió con muchas de las expectativas de la señalada asamblea. Como lo explica la Dra. Ana María Ramos, la creación del Consejo Superior de la Judicatura constituyó un avance en la autonomía de la Rama Judicial. Sin embargo, la falta de impacto en la independencia judicial y en el fortalecimiento de las capacidades del sistema de justicia ha generado la necesidad de una reforma a este órgano de gobierno y gerencia<sup>25</sup>.

Ahora bien, como lo afirman diferentes expertos, esta situación no responde exclusivamente al contexto colombiano sino que el modelo francoitaliano importado de consejos judiciales no trajo las soluciones esperadas a los problemas de los diferentes sistemas de justicia.

Así, desde el Banco Interamericano de Desarrollo se viene hablando sobre esta problemática desde las últimas décadas:

“Normalmente, en América Latina las judicaturas son débiles, demasiado politizadas y fuertemente dependientes del Ejecutivo por numerosas razones. Solo en estos últimos años, la reforma judicial ha llegado a convertirse en un tema político importante. Un problema corriente en estos países es que las magistraturas no actúan como mecanismos efectivos de vigilancia y control político”<sup>26</sup>.

La evidencia ha ratificado la importancia de estas discusiones y los elementos que quedaron sobre la mesa, sin una solución definitiva. Las reflexiones durante la década de los noventa ya daban cuenta sobre los problemas ocasionados por la estructura del órgano de administración judicial, sus dinámicas de funcionamiento y su interacción con las demás Altas Cortes y, en general, con los jueces y empleados judiciales<sup>27</sup>.

Así, las reflexiones presentadas a partir de la puesta en funcionamiento de este esquema también han apuntado a la crítica sobre los perfiles definidos para los integrantes del Consejo Superior de la Judicatura, señalando, por ejemplo, que estos descartan “cualquier oportunidad para que una actividad de administración, sea dirigida por un profesional en esto. (...) 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>28</sup>. Lo anterior contrasta con los perfiles definidos para la

---

*dependencia y fortalecimiento del poder judicial en América Latina*, dirigido por Alberto M. Binder y Leonel González Postigo (Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, 2018), 153.

<sup>26</sup> Buscaglia, Edgardo. “Obstáculos de la reforma judicial en América Latina”, en Jarquín, Edmundo y Fernando Carrillo (Ed.). *La economía política de la reforma judicial*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, 32.

<sup>27</sup> A manera de ilustración, mencionaba el Dr. Jaime Girado Ángel que existía una situación en la que junto con las cabezas de las jurisdicciones, se creó una “quinta cabeza”, con la que se habían sostenido constantes confrontaciones desde los demás estamentos de la Rama Judicial, siendo un órgano administrativo colegiado, “en donde para comprar un lápiz hay salvamentos de voto”, cuyas decisiones se habían vuelto, en su mayoría, de carácter administrativo, con un marginal espacio para las deliberaciones sobre decisiones de dirección política y gobierno judicial. Senado de la República. *Respuestas a la crisis de la justicia*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1999, pp. 63-64.

<sup>28</sup> Junguito Camacho, Roberto. *Reforma a la justicia. La administración de la Rama Judicial*. Bogotá: Imprenta Editores, 2008, p. 20.

<sup>23</sup> Gaceta Constitucional N° 88. Informe de Minoría - Proposición sustitutiva sobre el Consejo Superior de la Judicatura. Ponente: María Teresa Lloreda.

<sup>24</sup> Fernando Hinestrosa, “Instalación”, en *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*, coordinado por Jaime Bernal Cuéllar (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003), 13.

<sup>25</sup> Ana María Ramos, “Colombia” en *Gobierno judicial. In-*

conformación de los Consejos Seccionales de la Judicatura, donde por vía de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, si bien se mantuvo el requisito mínimo de formación en Derecho, sí se hizo un reconocimiento expreso sobre la afinidad en la formación y la experiencia de sus integrantes en ciencias administrativas, económicas o financieras, conforme a lo cual, “*si bien se mantiene la condición de que los administradores deban ser no administradores, por lo menos ya no se les censura el haber tenido contacto con estas ciencias, y por el contrario, se toma como condición el haber adelantado especialización en este campo y el haber tenido experiencia profesional al respecto*”<sup>29</sup>.

Por último, se ha llamado la atención acerca de la interlocución entre el órgano de gobierno judicial y la propia Rama Judicial, destacando que las dinámicas propias de su funcionamiento implican dificultades para la toma de decisiones con suficiente soporte técnico, así como problemas internos de gobernabilidad. Al respecto, la profesora Linn Hammergren anotaba que “*el problema consiste en que no se logra un equilibrio real entre la separación de lo judicial y lo político, y tampoco se logra crear un mecanismo ideal para lograr una buena gestión administrativa. En cualquier caso se dice que no va a lograrse la independencia de los miembros del Consejo, pues siempre van a sufrir las presiones de quienes los eligen*”<sup>30</sup>.

Una interesante conclusión sobre este conjunto de dificultades, fue esbozada por el profesor Roberto Junguito, al efectuar un balance sobre la gestión del esquema de gobierno y gerencia judicial diseñado en el país, quien hizo un llamado a reflexionar sobre el carácter de este tipo de funciones y replantear si para ello se necesita una sala conformada por abogados, tanto en el nivel central como en el territorial, o si por el contrario, estas funciones podrían ser encargadas a una oficina de asuntos administrativos.

### 3.2.5. Intentos de reforma más recientes

Las discusiones acerca del ejercicio de la función de gobierno y gerencia de la Rama Judicial han sido, prácticamente, una constante dentro de los debates sobre reforma a la justicia durante las últimas décadas. Así, de 15 proyectos de reforma a la justicia analizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho entre 2002 y 2016, 10 contenían propuestas de ajuste al modelo de gobierno judicial<sup>31</sup>. A continuación se resumen las propuestas que se han presentado durante dicho lapso de tiempo:

- **Proyecto de Acto Legislativo 10 de 2002 Senado**, por medio del cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia<sup>32</sup>. Autor: Ministro del Interior, Fernando Londoño Hoyos.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>30</sup> Linn Hammergren, *Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace), 1-8.

<sup>31</sup> Análisis elaborado por la Dirección de Justicia Formal del Ministerio de Justicia y del Derecho, Informe histórico de reforma a la justicia, 2002-2018.

<sup>32</sup> Publicado en la *Gaceta del Congreso* N° 484 de 2002.

Este proyecto de reforma constitucional a la justicia fue radicado en el Congreso en el marco de la agenda normativa del primer Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, habiendo hecho parte de sus propuestas de campaña (*manifiesto democrático*), específicamente dentro de su eje temático de seguridad democrática.

Entre los puntos que se presentaban en dichas propuestas se encontraban los ajustes al modelo de gobierno judicial, revisando el funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura. Así, en la exposición de motivos se señalaba que “*Como no podía ser de otra manera, se ha revisado la muy compleja estructura funcional que la Constitución de 1991 le dio a esta rama del poder público, eliminándose el Consejo Superior de la Judicatura, que desaparece después de largos y muy costosos esfuerzos del país y sin dejar huella ni impronta que la haga recordar con nostalgia*”.

Así, se propuso que la administración de la Rama Judicial estaría a cargo de una entidad administrativa autónoma, que se conocería como la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial y estaría dirigida por el Consejo Superior de la Administración de Justicia. Su conformación se integraría por siete Consejeros, así: su Presidente, elegido por el Senado de sendas ternas enviadas por cada una de las Altas Cortes por un período de cuatro años, los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, quienes podrían delegar su representación en los vicepresidentes, un funcionario de carrera judicial elegido directamente por los miembros del poder judicial, un miembro elegido por las Facultades de Derecho que cuenten con más de 20 años de existencia, los cuales serían elegidos para períodos de cuatro años; y por el Ministro del Interior y de Justicia o el Viceministro encargado de los asuntos de Justicia y el Derecho.

Se proponía que dicho Consejo no fuera de carácter permanente, reuniéndose por derecho propio y de manera ordinaria una vez al mes o extraordinaria cuando su Presidente lo convocare y ejerciendo sus funciones con el apoyo de las unidades que conformen la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial.

- **Proyecto de Ley Estatutaria 112 de 2004 Senado**, por el cual se reforma la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones<sup>33</sup>. Autora: Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura, Lucía Arbeláez de Tobón.

En el año 2004 el Consejo Superior de la Judicatura presentó un proyecto para reformar la ley estatutaria de administración de justicia. Según sus palabras, “*a ocho años de la entrada en vigencia de la Ley 270 de 1996, resulta oportuna su evaluación, con el fin de promover los ajustes que permitan superar las dificultades en su aplicación y optimizar los mecanismos e instrumentos allí previstos*”<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Publicado en la *Gaceta del Congreso* N° 493 de 2004.

<sup>34</sup> *Gaceta del Congreso* N° 493 de 2004.

Entre las propuestas contempladas en dicha iniciativa, se encontraban la participación del Consejo Superior de la Rama en el Conpes, así como la dotación a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de instrumentos excepcionales de descongestión para una real urgencia judicial y la aplicación de la Extensión Jurisprudencial a los procesos Judiciales.

Para garantizar la participación efectiva de los diferentes órganos que integran la Rama Judicial, se proponía fortalecer la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial mediante la función de coadyuvar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en la fijación de las políticas públicas relacionadas con el Gobierno y administración del sector jurisdiccional de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación. Se precisaban los términos para que se rindieran conceptos previos a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a la vez que se incluían funciones que dinamizan su efectiva participación en la construcción de los planes y programas destinados al mejoramiento de la Administración de Justicia.

- **Proyecto de Acto Legislativo 10 de 2008 Senado**, por el cual se reforman unos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones<sup>35</sup>. Autor: Ministro del Interior y de Justicia, Fabio Valencia Cossio.

El Gobierno nacional consideró necesario, dentro del propósito de afianzar la autonomía e independencia de la Rama Judicial, presentar a la consideración del Congreso un proyecto de acto legislativo, por medio del cual se modificaban algunas disposiciones constitucionales, abarcando aspectos relacionados con la eficiencia de la administración de justicia y la modificación al esquema de gobierno de la Rama Judicial.

En esta última materia, se consideró que,

*“La recomposición de la actual Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos de la modificación que se introduce al artículo 254 de la Constitución, sala que, con la reforma, se denominará Sala de Gobierno, no solo recoge características de modelos de Consejos Generales de la Magistratura europeos y americanos. También se basa en estudios y recomendaciones provenientes de algunos sectores de la misma Rama Judicial que han manifestado al Gobierno nacional su insatisfacción con respecto al actual funcionamiento de esta.*

*Con tal propósito, y como se explicará más adelante, el Gobierno considera necesario otorgar a la nueva Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura, que surge de la reestructuración, facultades constitucionales especiales, que le permitan expedir reglamentos autónomos en forma directa y permanente, a fin de resolver todas las situaciones relacionadas con la simplificación de los trámites judiciales y administrativos, que hagan visible la celeridad de los procesos, con el objeto de*

*eliminar, en forma definitiva, la frustrante congestión judicial y especialmente, para permitir el fácil acceso a la justicia por parte de los ciudadanos, lo que constituye un derecho fundamental consagrado en la Carta Política de 1991”*<sup>36</sup>.

De esta forma, la propuesta contenida en este proyecto de acto legislativo buscaba modificar la estructura y funcionamiento de la administración de la Rama Judicial, así: por una parte, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura se denominaría Sala de Gobierno, la cual tendría facultades constitucionales especiales para expedir reglamentos autónomos en forma directa y permanente. Su conformación se compondría de los Presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, y tres magistrados comisionados, uno por cada una de estas corporaciones judiciales. El Ministro del Interior y de Justicia, o su delegado, podría ser invitado a las sesiones de la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura y participar en sus deliberaciones, con voz pero sin voto, exclusivamente cuando se tratara de atender asuntos relacionados con el presupuesto, la seguridad y el orden público en los distintos distritos judiciales.

A su vez, se propuso la creación de la Gerencia de la Rama Judicial, siendo el Gerente elegido por la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura, mediante concurso de méritos, para un periodo de cuatro años. Entre sus funciones se proponía el ejercicio de la representación legal de la Rama Judicial y cumpliría las funciones que le señalare la ley, bajo la orientación, coordinación y supervisión de la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura.

- **Informe Final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia**. Comisión creada mediante el Decreto 4932 del 18 de diciembre de 2009, presidida por el Dr. José Alejandro Bonivento<sup>37</sup>.

Mediante el Decreto 4932 de 2009, expedido por el Ministro del Interior y de Justicia, se creó una comisión de expertos para evaluar la posibilidad y alcance de una reforma estructural a la justicia. Esta se denominó la “Comisión Bonivento” en virtud de que fue presidida por el Dr. José Alejandro Bonivento Fernández, exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura. La Comisión estuvo conformada por reconocidos juristas, académicos y magistrados de Altas Cortes, contando con el trabajo de Secretaría Técnica por parte de la Corporación Excelencia en la Justicia.

Entre los ejes del Informe Final de la Comisión de expertos se encontraban la autonomía e independencia de la administración de justicia, para lo cual se presentaron diversas propuestas en

<sup>36</sup> *Gaceta del Congreso* N° 654 de 2008.

<sup>37</sup> Informe publicado el 10 de junio de 2010. Disponible para consulta en: [http://www.eleccionvisible.com/doc/csdj/DOCS\\_INF\\_COMISION\\_EXPERTOS\\_REFORMA\\_JUSTICIA.pdf](http://www.eleccionvisible.com/doc/csdj/DOCS_INF_COMISION_EXPERTOS_REFORMA_JUSTICIA.pdf)

<sup>35</sup> Publicado en la *Gaceta del Congreso* N° 654 de 2008.

relación con el esquema de gobierno de la Rama Judicial. En este sentido,

*“Para la Comisión, el actual esquema de administración no ha dado los resultados previstos por el Constituyente, derivados de un diseño que no cuida de establecer mecanismos de jerarquía ni de coordinación entre las Altas Cortes y el nuevo ente que creaba; se produjo desde el comienzo un distanciamiento entre el Consejo Superior de la Judicatura y el restante estamento de la Rama Judicial, hasta el extremo de que se adoptaban decisiones que no se consultaban con los órganos jurisdiccionales respectivos, contrariando un principio de unidad de gobierno y con debilitamiento de la gestión misma por la fragilidad de la estructura y restringiendo la participación en el diseño de determinadas políticas administrativas”<sup>38</sup>.*

Conforme a lo anterior, entre las propuestas sugeridas por la Comisión de Expertos se encontraba la transformación del Consejo Superior de la Judicatura en Consejo Nacional de la Administración Judicial, como órgano de gobierno de la Rama Judicial, conformada por los presidentes de las Altas Cortes, recomendando que cada una de dichas Cortes se encargare de reglamentar, a su interior, la manera de permitir el desempeño de tales Dignatarios en ejercicio de todas las funciones previstas para el Consejo con cierta continuidad, como eximirlos transitoriamente de funciones jurisdiccionales, de ampliación del período presidencial a más de un año para aprovechar las experiencias, del nombramiento de asistentes, preferencialmente expertos en finanzas, economía o administración, para que acompañen a los Presidentes en la labor de administración y gobierno, durante el tiempo que integren dicho Consejo.

También se propuso que el Consejo Nacional de la Administración Judicial estuviera integrado por un miembro designado por cada una de las tres Altas Cortes, de carácter permanentes, abogados o profesionales en economía, administración o ciencias afines, para un total de seis integrantes. En cuanto a su funcionamiento, se propuso que por lo menos dos veces al año el Consejo Nacional de la Administración Judicial debería sesionar con la asistencia obligatoria del Ministro de Justicia, del Ministro de Hacienda, del Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación, del Defensor del Pueblo, del Director General de Planeación, de dos funcionarios o empleados de la Rama Judicial, de un Delegado de las Jurisdicciones Especiales, de dos abogados designados por los Colegios de Abogados, un delegado de los Colegios de Notarios, con el fin de apoyar y asesorar a la Rama Judicial en articular las políticas del sector justicia y de servir de interlocutor con todas las ramas del poder público.

La Comisión de Expertos también propuso crear dentro del Consejo Nacional de la Administración Judicial, una Dirección General de la Administración Judicial, de índole técnica y ejecutiva, que cumpliera funciones de planeación, recursos humanos, presupuesto, informática, con sujeción a las políticas y decisiones del Consejo. En complemento, la propuesta contemplaba la consagración constitucional de la Escuela Judicial, a cargo del Consejo Nacional de la Administración Judicial. Su función central sería la formación, capacitación y actualización de los servidores de la Rama Judicial.

**Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 Senado, 143 de 2011 Cámara, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo número 09, 11, 12 y 13 de 2011 Senado, 143 de 2011 Cámara, por medio del cual se reforma la Constitución Política en asuntos relacionados con la justicia<sup>39</sup>.** Autor: Ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras.

El 25 de agosto de 2010 el Presidente de la República presentó ante cada una de las Altas Cortes (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura) el primer borrador del Proyecto de Reforma Constitucional a la Justicia, además de ponerlo a disposición y estudio de la ciudadanía en general.

El 13 de septiembre de 2010 se instaló la Mesa de Justicia, consistente en sesiones de trabajo de socialización del Proyecto de Reforma a la Justicia llevadas a cabo entre el 13 y el 15 de septiembre de ese año.

Adicionalmente, se expidió el Decreto 4095 del 4 de noviembre de 2010, por medio del cual se creó la Comisión Interinstitucional para la Reforma a la Justicia, la cual estaría conformada por el Ministro del Interior y de Justicia (quien la presidiría), el Viceministro de Justicia y del Derecho, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente del Consejo de Estado, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, el Presidente del Senado de la República, el Presidente de la Cámara de Representantes, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación y el doctor Manuel José Cepeda Espinosa (ex Presidente de la Corte Constitucional). Además, estuvieron como invitados permanentes la Corporación Excelencia en la Justicia, Asonal Judicial y los Presidentes de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara.

La Comisión se encargó en esencia de analizar los temas fundamentales a ser modificados para garantizar la eficacia de la administración de justicia, teniendo en consideración las iniciativas y sugerencias de particulares y entidades privadas y públicas, y de elaborar los proyectos de normatividad en la materia.

<sup>38</sup> Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia. *Informe Final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia*. (Bogotá, 2011). Disponible para consulta en: [http://www.eleccionvisible.com/doc/csdj/DOCS\\_INF\\_COMISION\\_EXPERTOS\\_REFORMA\\_JUSTICIA.pdf](http://www.eleccionvisible.com/doc/csdj/DOCS_INF_COMISION_EXPERTOS_REFORMA_JUSTICIA.pdf), p. 45.

<sup>39</sup> Publicado en las *Gaceta del Congreso* N.ºs. 566 y 609 de 2011.

Producto de este proceso, se radicó la correspondiente propuesta de reforma constitucional a la justicia, donde se contemplaron aspectos tales como la revisión y modificación del esquema de gobierno y administración de la Rama Judicial. Al respecto, se estableció en la exposición de motivos de la iniciativa, lo siguiente:

*“Es preciso poner de presente que con una reforma a la estructura de la Rama Judicial en lo que a su administración se refiere, los objetivos que inspiraron al Constituyente del 91 para la creación del Consejo Superior de la Judicatura no deberán ser afectados, pues no se deberá extraer de la Rama Judicial la administración y gobierno de la misma, por ello, no debe entenderse que las funciones del Consejo Superior de la Judicatura vayan a ser eliminadas, por el contrario, lo que se pretende es trasladarlas a un ente nuevo, diferenciando funciones específicas, optimizando facultades y acabando con dualidades funcionales engorrosas e ineficaces.*

*Finalmente, vale la pena traer a colación en términos generales, las principales dificultades relacionadas con el Gobierno del Poder Judicial, las cuales fueron identificadas en el “Estudio comparado sobre gestión presupuestaria y gestión administrativa de cortes y tribunales y tratamiento estadístico de la información sobre el funcionamiento del sistema judicial”<sup>40</sup>, elaborado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), varias de las cuales resultan aplicables al caso colombiano y que hemos señalado de forma particular en el presente documento.*

*Dichas conclusiones del mencionado estudio son las siguientes:*

- “(i) Superposición de competencias en esas mismas funciones por parte de organismos distintos, lo cual genera disputas de poder entre las Altas Cortes y los Consejos de la Judicatura.*
- (ii) Mecanismos inadecuados para la toma de decisiones administrativas, debido a la réplica al interior de las instituciones de los sistemas que se utilizan en el campo jurisdiccional, llevando incluso a la conformación de expedientes.*
- (iii) Decisiones ejecutivas adoptadas por organismos colegiados, que por permitir –como es natural– la negociación entre los miembros, generan demoras y desvían los argumentos técnicos en las que ellas deben sustentarse.*
- (iv) Falta de calidad y oportunidad de la información que fundamenta la toma de decisiones.*
- (v) Falta de cantidad y calidad y apoyo técnico para el análisis de información relacionada con temas de gestión, así como de formación académica de los miembros del órgano de gobierno para este tipo de temáticas.*

*(vi) Falta de criterios –o de divulgación de los mismos– para la toma de decisiones, lo cual genera una sensación de poca transparencia en el órgano de gobierno”.*

*(vii) Falta de separación entre las funciones de definición de políticas, ejecutivas y de control. Esto deriva en que el órgano de gobierno asuma funciones de ejecución, a lo cual se suma la percepción de que ellas afirman su poder y autonomía”.*

*Así pues, no obstante se avanzó de forma significativa con la creación de un órgano de administración y gobierno al interior de la Rama Judicial, hoy en día se requiere de una revisión y reforma que permita consolidar los logros alcanzados y resolver las problemáticas actuales que desdibujan los fines para los cuales fue creado el Consejo Superior de la Judicatura”<sup>41</sup>.*

Se propuso, entonces, la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura, trasladando sus funciones a un órgano de gestión eficiente, independiente y que genere unidad en la Rama Judicial, dedicado exclusivamente a las funciones de Gobierno y Administración judicial a un nuevo organismo, denominado Consejo Superior Judicial, compuesto por una Sala de Gobierno y una Gerencia de la Rama Judicial.

Bajo la propuesta inicial, dicho Consejo estaría conformado por la Sala de Gobierno, integrada por los Presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado (previando la posibilidad de que los reglamentos de las Corporaciones contemplaran el relevo de ciertas funciones jurisdiccionales a su cargo para poder atender sus deberes en dicho organismo), así como un delegado de cada una de dichas cortes y un delegado escogido por los magistrados y jueces, con periodos de 4 años. Dichos delegados debían ser profesionales, especializados y con maestría en ciencias administrativas, económicas o financieras, con experiencia mínima de veinte años en actividades relacionadas con dichas profesiones.

Se proponía que en la Sala de Gobierno actuaran, con voz pero sin voto, el Fiscal General de la Nación, el Ministro de Justicia y del Derecho y el Gerente de la Rama Judicial. El texto de la reforma pretendía que se integraran profesionales idóneos y especializados en materias afines a la administración y gerencia, motivo por el cual se establecía que los delegados de las Altas Cortes debían reunir una serie de requisitos mínimos que garantizaran la conformación de un cuerpo colegiado interdisciplinario en donde las materias se discutieran, no solo bajo óptica y estructura de un profesional del derecho, sino con la activa participación de profesionales en ciencias administrativas, económicas y financieras, orientando así las políticas bajo parámetros legales y criterios gerenciales y administrativos. Dicho gerente debía ser profesional, especializado y con maestría en ciencias administrativas, económicas o

<sup>40</sup> Disponible en la biblioteca virtual de Centro de Estudios de Justicia de las Américas <http://www.cejamerica.org>.

<sup>41</sup> *Gaceta del Congreso* N° 566 de 2011.



financieras, con experiencia mínima de veinte años en actividades relacionadas con dichas profesiones.

Adicionalmente, se contemplaba la creación de la Gerencia de la Rama Judicial dentro del Consejo Superior Judicial, a cargo de un Gerente elegido por la Sala de Gobierno, con las funciones de ejecutar los planes sectoriales y el presupuesto, así como la administración del recurso humano, y del Sistema Único de Información y Estadísticas Judiciales, de la carrera judicial, y de las demás actividades administrativas de la Rama<sup>42</sup>.

Cabe anotar que dicho proyecto culminó su trámite en el Congreso de la República, siendo posteriormente objetado en junio de 2012 por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, las cuales fueron acogidas por el Congreso de la República, disponiéndose así el archivo de la iniciativa. Dicha actuación resultó posteriormente avalada por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-474 de 2013.

- **Proyecto de Acto Legislativo 11 de 2011 Senado**, por medio del cual se reforman los artículos 78, 86, 116, 179 a 181, 183, 184, 228, 230 a 232, 237, 238, 241, 254 a 257, 264 y 265 de la Constitución Política de Colombia<sup>43</sup>. Autor: Presidente del Consejo de Estado, Mauricio Fajardo.

Este proyecto de acto legislativo, preparado por el Consejo de Estado y radicado en la misma época en que se presentó la iniciativa gubernamental anteriormente analizada, tenía como propósito hacer frente a las dificultades y mejorar las condiciones para la interacción entre los ciudadanos y la administración de justicia, en el marco de la resolución de controversias. Esto en torno a tres ejes temáticos, entre los cuales se encontraba la articulación de diversos mecanismos apuntalados en el fortalecimiento de la autonomía y de la independencia de la Administración de Justicia.

Para estos efectos, se consideró que *“el esquema de administración de la Rama Judicial diseñado por el Constituyente de 1991 no ha producido los resultados por él queridos como consecuencia de no haber previsto mecanismos de jerarquía ni de coordinación entre las Altas Cortes –Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional– y el nuevo ente creado para acometer la función de administrar el funcionamiento del Poder*

<sup>42</sup> “Como se observa, el marco de las funciones que ejercerá el Consejo Superior Judicial se asimila, en parte, aquellas funciones que radican en cabeza de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, para lo cual se ha dividido la labor en dos sustratos u órganos de administración: la Sala de Gobierno como órgano máximo de administración, encargado de la planificación, formulación de políticas, regulación y control de las mismas y, la Gerencia de la Rama cuyas funciones se contraen a un plano más ejecutivo y gerencial. Este esquema es similar al del Banco de la República o incluso a los esquemas gerenciales tradicionales del sector privado”. *Gaceta del Congreso* N° 566 de 2011. (Negrilla fuera del texto original).

<sup>43</sup> Publicado en la *Gaceta del Congreso* N° 594 de 2011.

*Jurisdiccional; se produjo, por tanto, a lo largo de estos veinte primeros años de vigencia de la Carta Política de 1991, un nada deseable distanciamiento entre el Consejo Superior de la Judicatura y los restantes estamentos de la Rama Judicial”*<sup>44</sup>. De conformidad con lo anterior, la conclusión mayoritaria del Consejo de Estado fue la necesidad de reformar, tanto orgánica como funcionalmente el Consejo Superior de la Judicatura, bajo la premisa de mantener el espíritu y los derroteros apuntalados y avanzados por el Constituyente de 1991 en pro del reconocimiento y de la concreción de la autonomía y de la independencia judicial. En este orden de ideas, la propuesta presentada por el Consejo de Estado apuntaba al fortalecimiento de la dirección y la unidad de la gestión del Poder Judicial.

Para tal fin, se propuso la división del Consejo Superior de la Judicatura en tres Salas: la sala de gobierno, la sala administrativa y la sala disciplinaria. La Sala de Gobierno estaría conformada por los Presidentes del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, cada uno de los cuales la presidirá por períodos institucionales y sucesivos de un año. La Sala de Gobierno también estará integrada por un representante de los servidores públicos de la Rama Judicial, por el Fiscal General de la Nación, por un integrante de la Sala Administrativa y uno de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Dicho órgano tendría a su cargo la determinación de las políticas y directrices generales de funcionamiento de la Rama Judicial. Por otra parte, la Sala Administrativa estaría conformada por seis directores de libre nombramiento y remoción, siendo tres de ellos designados por el Consejo de Estado, dos por la Corte Suprema de Justicia y uno por la Corte Constitucional. En cuanto a sus perfiles, se proponía que la mitad fueran abogados con 20 años de experiencia profesional, y la otra mitad con título profesional en áreas administrativas, financieras o contables, con experiencia mínima de 20 años en cargos de dirección. Si bien se señalaba que la Sala de Gobierno tenía a su cargo las funciones de elaboración de directrices institucionales, planeación, formulación de políticas y regulaciones, no precisaba las funciones a cargo de la Sala Administrativa, limitándose a señalar que esta última se crearía para apoyar la adopción y la ejecución de las decisiones de la Sala de Gobierno.

Es importante tener en cuenta que este proyecto de acto legislativo resultó acumulado, tramitándose así junto a la iniciativa presentada por el Gobierno nacional en la misma época (Proyecto de Acto Legislativo 07 de 2011 Senado), cuyo contenido y trámite que finalizó en su archivo definitivo se explicó anteriormente.

- **Proyecto de Ley 137 de 2013 Senado**, por el cual se consulta al pueblo para convocar una Asamblea Constituyente que reforme la Constitución Política en lo relacionado con la Justicia y la elección de sus delega-

<sup>44</sup> *Gaceta del Congreso* N° 594 de 2011.

tarios<sup>45</sup>. Autor: Honorable Senador, Juan Carlos Vélez Uribe.

Tras la situación ocurrida con el Proyecto de Acto Legislativo 07 de 2011, surgió la discusión acerca de cuál sería la vía más idónea para lograr satisfactoriamente una reforma constitucional a la justicia. Se consideró que *“la frustrada reforma a la justicia nos conduce a que acudamos al constituyente primario para subsanar la imposibilidad del Congreso para adelantar la citada reforma y ante esta situación, consideramos que no hay otra mejor salida que sea el mismo pueblo en su sabiduría quien organice a través de una Asamblea Nacional Constituyente la rama jurisdiccional del poder público y sea esta la que finalmente proceda a crear, interpretar, derogar y reformar los asuntos relacionados con la justicia y su administración, constituyente que debe estar conformada por los más preparados juristas”*<sup>46</sup>. Así, uno de los planteamientos que surgieron apuntaba a que la única herramienta de la que dispone la ciudadanía colombiana era la convocatoria a una asamblea nacional constituyente, limitada al tema reformativo de la justicia, para que fuera la misma ciudadanía quien se pronunciara, por intermedio de sus voceros (Constituyentes), sobre temas específicos.

Por ello, el proyecto pretendía convocar al pueblo colombiano para que en votación popular decida si se establece una asamblea constituyente, acorde al artículo 376 Superior, que reforme parcialmente la Constitución, con competencia excepcional para modificar las normas constitucionales contenidas en el Título VIII, relativas a la administración de justicia, la Rama Judicial y las normas constitucionales concordantes que sin pertenecer al mismo título confluyeran con la administración de justicia, incluyendo la elección de sus delegatarios.

Los principales temas a tratar por la asamblea constituyente para la reforma estructural, serían aquellos relacionados, en primer lugar, con el Consejo Superior de la Judicatura, entre otros de trascendental importancia.

- **Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2014 Senado**, por medio del cual se adopta una reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional y se dictan otras disposiciones<sup>47</sup>. Autor: Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo Bustos y el Ministro de Justicia y del Derecho, Yesid Reyes Alvarado.

Tras el referido archivo del proyecto de Acto Legislativo 07/11 Senado-143/11 Cámara, objetado por el Presidente de la República, se consideró que aún se encontraba vigente la necesidad de implementar una reforma de fondo a la Administración de Justicia, situación que motivó al Gobierno nacional a promover un nuevo proyecto que abarcara varios de los aspectos discutidos en la anterior reforma fallida a la justicia. El eje en esta oportunidad fue la reforma a las instituciones

de Gobierno de la Rama Judicial, la creación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, y la adopción de otras disposiciones relacionadas con el equilibrio institucional de poderes, como la Comisión de Aforados y la prohibición de reelección presidencial.

En relación con el primero de estos temas, la propuesta partía de reconocer que,

*“ante la constante solicitud de varios sectores de la sociedad, incluidos mayoritarios de la propia justicia, se elimina el Consejo Superior de la Judicatura, en su lugar se crea en cambio una estructura organizacional tendiente a la atención de las crecientes necesidades de ejecutividad que requiere la rama y para no menoscabar la independencia y autonomía de la Rama Judicial, se crea un organismo que reemplaza la actual Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura con representación de los distintos sectores de la jurisdicción, atendiendo los diversos niveles, empleados, Jueces, Magistrados de Tribunal y de Altas Cortes, con funciones encaminadas a la alta dirección que amerita este sector del Estado”*<sup>48</sup>.

En este sentido, se propuso en la versión inicial del proyecto de acto legislativo, la creación de un Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial, integrado por tres niveles de administración: la Sala de Gobierno Judicial, la Junta Ejecutiva y el Director Ejecutivo.

Sin embargo, la propuesta fue objeto de modificaciones durante su trámite, resultando en la conformación de un esquema compuesto por el Consejo de Gobierno Judicial, la Gerencia de la Rama Judicial y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. En relación con el Consejo de Gobierno Judicial, se definió que sería el órgano encargado de definir las políticas de la Rama Judicial de acuerdo con la ley, postular las listas y ternas de candidatos que se definirían a su cargo, ejercer funciones reglamentarias, aprobar el presupuesto de la Rama Judicial y regular la Comisión de Carrera Judicial, creada también por conducto de esta reforma. Su conformación era de 9 miembros: los Presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado; el gerente de la Rama Judicial (nombrado por el Consejo de Gobierno Judicial para un período de cuatro años); un representante de los magistrados de los Tribunales y de los jueces (elegido por ellos para un periodo de cuatro años); un representante de los empleados de la Rama Judicial (elegido por estos para un periodo de cuatro años); y tres miembros permanentes de dedicación exclusiva, nombrados por los demás miembros del Consejo de Gobierno Judicial, para un período de cuatro años. En relación con los perfiles de estos tres últimos miembros, se exigía que tuvieran diez años de experiencia en diseño, evaluación o seguimiento de políticas públicas, modelos de gestión o administración pública, propendiendo por la diversidad de perfiles académicos y profesionales. En consonancia con otras iniciativas antecedentes,

<sup>45</sup> Publicado en la *Gaceta del Congreso* N° 879 de 2013.

<sup>46</sup> *Gaceta del Congreso* N° 879 de 2013.

<sup>47</sup> Publicado en la *Gaceta del Congreso* N° 458 de 2014.

<sup>48</sup> *Gaceta del Congreso* N° 458 de 2014.

se permitía que mediante la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia se determinaran los temas específicos para los cuales los ministros del despacho, los directores de departamento administrativo, el Fiscal General de la Nación, así como representantes de académicos y de los abogados litigantes participarán en las reuniones del Consejo de Gobierno Judicial.

También se creó la Gerencia de la Rama Judicial, en calidad de órgano subordinado al Consejo de Gobierno Judicial y organizada de acuerdo con el principio de desconcentración territorial. Además de ostentar la representación legal de la Rama Judicial, dicha gerencia tenía a su cargo las funciones de ejecutar las decisiones del Consejo de Gobierno Judicial, proveer apoyo administrativo y logístico a este órgano, administrar la Rama Judicial, elaborar para aprobación del Consejo de Gobierno Judicial el proyecto de presupuesto que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso, elaborar planes y programas para aprobación del Consejo de Gobierno Judicial, formular modelos de gestión e implementar los modelos procesales en el territorio nacional, administrar la Carrera Judicial, organizar la Comisión de Carrera Judicial, realizar los concursos y vigilar el rendimiento de los funcionarios y los despachos. Como requisitos para tener el cargo de gerente de la Rama Judicial, se establecieron el título profesional, así como la acreditación de 20 años de experiencia, de los cuales diez deberán ser en administración de empresas o en entidades públicas.

Por último, se establecieron sendas disposiciones transitorias para definir la entrada en vigencia de este nuevo esquema de gobierno y gerencia de la Rama Judicial.

Dicho proyecto fue aprobado por el Congreso de la República y se convirtió en el Acto Legislativo 02 de 2015. Sin embargo, la estructura básica de dicha reforma constitucional, en lo relacionado con el Gobierno Judicial y la Comisión de Aforados, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-285 de 2016 y otras decisiones complementarias (C-053, C-230 y C-373 de 2016 y C-094, C-112 y C-290 de 2017).

- **Proyecto de Acto Legislativo 19 de 2014 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<sup>49</sup>. Autores: Senadores por el partido Centro Democrático, Doctores Paloma Valencia, Orlando Castañeda, José Obdulio Gaviria, Éverth Bustamante, Carlos Mejía, Paola Holguín, Susana Correa y otros; y Honorables Representantes a la Cámara por el mismo partido, doctores Samuel Hoyos, Pierre García, Carlos Cuero, Rubén Darío Molano y otros.

De manera similar a la iniciativa presentada por el Gobierno nacional, anteriormente reseñada, esta iniciativa parlamentaria se radicó en el Congreso de la República bajo la premisa de que se hacía necesario recuperar y proteger el sistema de pesos y contrapesos, en procura de estabilizar el enorme desequilibrio al sistema jurídico –procurando desvanecer la inseguridad jurídica– y mitigar las tensiones entre las Altas Cortes. En este sentido, se señaló en relación con el Consejo Superior de la Judicatura, que, “*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>50</sup>. Como ejes de las problemáticas identificadas en el esquema de gobierno y gerencia de la Rama Judicial, se identificaron: a) carencia de conocimiento técnico de los administradores de la rama, para lo cual se criticó que “*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*”; y b) excesiva burocracia y poca capacidad gerencial.

En consecuencia, se propuso eliminar el Consejo Superior de la Judicatura y reemplazarlo por la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial, creando a su vez una Junta Directiva de Administración de la Rama Judicial y una Gerencia de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial. La primera, compuesta por 9 miembros así: el Presidente del Tribunal Constitucional Supremo (única Alta Corte que se proponía crear en esta iniciativa), quien la presidiría, 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 Judicial, y 3 miembros de representación exclusiva nombrados por las tres mejores Facultades de Derecho del país de acuerdo al promedio de los resultados de las pruebas de Estado. En relación con los miembros nombrados por las facultades y el representante de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, sus periodos serían de 4 años.

En relación con el Gerente de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial, la propuesta exigía que tuviera el título profesional de administrador de empresas o ciencias afines, siendo elegido por la Junta Directiva, teniendo a su cargo la función de representación legal de la Dirección Ejecutiva de

<sup>49</sup> Publicado en la *Gaceta del Congreso* N° 475 de 2014.

<sup>50</sup> *Gaceta del Congreso* N° 475 de 2014.

la Rama Judicial y con la calidad de funcionario de libre nombramiento y remoción.

- **Proyecto de Ley Estatutaria 130 de 2015 Cámara**, por medio del cual se desarrolla parcialmente el Acto Legislativo número 2 de 2015, se reforma la Ley 270 de 1996 y se dictan otras disposiciones<sup>51</sup>. Autores: Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo Bustos, y el Ministro de Justicia y del Derecho, Yesid Reyes Alvarado.

Para efectos de poder materializar las reformas constitucionales introducidas mediante el denominado acto legislativo sobre equilibrio de poderes, el Gobierno nacional elaboró una iniciativa que acompasara dichas disposiciones con el contenido de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996).

Así las cosas, la iniciativa se concentraba en el esquema de gobierno y administración de la Rama Judicial. Se partió de la premisa de que el diseño de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (el cual desaparecería en virtud del acto legislativo de equilibrio de poderes, para establecer en su lugar el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial), era errado porque confundía tres funciones que deberían estar separadas: el gobierno, la administración y el control.

Entre los puntos abordados por el proyecto, se encontraba el propósito de desarrollar una distinción clara entre funciones de gobierno y funciones de administración de la Rama Judicial. Así, se proponía que el Consejo de Gobierno Judicial debía ocuparse del *gobierno* de la Rama, es decir, de la definición de sus planes y políticas. Debía ser un órgano de concertación de las grandes decisiones de la Rama Judicial que, por su entidad e importancia, requieren la participación democrática de los distintos niveles de la Rama.

La Gerencia de la Rama Judicial, a su vez, tendría a cargo la *Administración* de la Rama Judicial: los aspectos cotidianos que requieren una institucionalidad robusta y para cuya decisión no es necesaria ni útil la deliberación por parte de un órgano colegiado y representativo.

Otro punto de esta iniciativa se refería al establecimiento de controles efectivos para evitar el abuso del poder. De esta forma, el proyecto buscaba evitar los riesgos de una “supergerencia”. Por ese motivo se establecen controles efectivos a todas las decisiones de la carrera judicial, en cabeza de una Comisión de Carrera Judicial. Además, se dejaban las funciones de control interno a una Auditoría de la Rama Judicial nombrada directamente por el Consejo de Gobierno Judicial, no del Gerente. También se ordenaba desconcentrar la Gerencia de la Rama Judicial en Gerencias Regionales y se especifican algunas funciones mínimas de estas gerencias regionales.

Adicionalmente, se planteó como punto fundamental del proyecto la prioridad de las

necesidades locales. Lo anterior, partiendo de la premisa de que una falla del modelo de la Ley 270 de 1996 era su excesivo centralismo. Se proponía, entonces, desconcentrar las funciones de la Gerencia de la Rama Judicial en Gerencias Regionales. Estas regiones comprenderían varios Distritos Judiciales. Se ordenaba crear modelos de gestión incluso a nivel regional y organizar los despachos judiciales de acuerdo con los mismos. Para esos efectos se flexibilizaba la organización básica del juzgado, para permitir que se adoptaran distintos modelos de gestión dependiendo de las particularidades de cada región, distrito, circuito o municipio. Con esto, la ley permitirá que los juzgados en distintas ciudades y regiones fueran organizados de manera distinta, dependiendo de las particularidades locales.

Otro punto fundamental del proyecto era la independencia judicial externa: se mantiene firmemente el postulado del autogobierno de la Rama Judicial. Sin perjuicio de lo anterior, al Consejo de Gobierno Judicial podrían asistir los ministros y el Fiscal General de la Nación, pero únicamente para asuntos relacionados con sus áreas de competencia, y en ningún caso para el ejercicio de funciones electorales.

Por último, se destaca el punto de la transparencia, rendición de cuentas y buen servicio. En tal sentido, se proponía crear la figura del Defensor del Usuario de la Rama Judicial, crear un banco de sentencias de todos los despachos judiciales del país que fuera accesible por vía electrónica, elevar el perfil del Auditor de la Rama Judicial, quien sería el responsable del control interno de la misma, establecer el deber del Consejo de Gobierno Judicial de celebrar audiencias públicas en temas de interés y adoptar medidas de transparencia en las elecciones. Además, se proponía complementar los deberes y prohibiciones existentes, para redoblar la prohibición del cabildeo en la Rama Judicial, de forma que las partes no pudieran acercarse a un juez en escenarios distintos al proceso para tratar temas relacionados con el respectivo trámite judicial.

Sin embargo, tras la declaratoria parcial de inconstitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2015, mediante la mencionada Sentencia C-285 de 2016, este proyecto de ley estatutaria resultó archivado el 15 de junio de 2016, encontrándose en dicho momento en el último de sus debates dentro del trámite legislativo, de manera que no se introdujeron modificaciones por esta vía a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Así las cosas, lo cierto es que a la fecha ninguna de las propuestas de reforma estructural a la justicia, que comporte una transformación sobre el modelo de gobierno y gerencia de la Rama Judicial, ha llegado a aprobarse e implementarse, siendo esta una deuda que persiste por parte del Estado colombiano y que sigue siendo una exigencia por parte de la ciudadanía y un consenso entre diversos estamentos y sectores de nuestra sociedad.

<sup>51</sup> Publicado en la *Gaceta del Congreso* N° 765 de 2015.

### 3.2.6. Líneas rojas de la Corte Constitucional en la Sentencia C-285 de 2016<sup>52</sup>

En la Sentencia C-285 de 2016, la Corte Constitucional declaró inexecutable el modelo del Consejo de Gobierno Judicial y de la Gerencia de la Rama Judicial por múltiples razones, que la llevaron a considerar que ese modelo sustituía elementos esenciales definitorios de la Constitución Política de 1991.

Para sintetizar las razones de esa sentencia, y en lo que puede ser útil para la propuesta de un nuevo modelo dentro de los límites trazados por la Corte como guardián de la integridad de la Constitución, a continuación se sintetizan las principales reglas o *líneas rojas* que trazó la Corte:

- a) No se pueden incorporar componentes de un modelo corporativista o gremialista al órgano con competencias como el del Consejo de Gobierno Judicial.
- b) Es posible que las responsabilidades de gestión y las del gerente se confíen a administradores, financieros, entre otros, pero estos deben tener una conexión con la Rama Judicial.
- c) Se pueden incorporar instancias estrictamente técnicas de gestión subordinadas a los órganos de gobierno y administración, pero estas no pueden tener competencias de gobernanza judicial.
- d) Los miembros del órgano de gobierno deben ser permanentes, encargados del ejercicio de las competencias de administración y gobierno (no puede ser un órgano de reunión periódica, más propio de un nivel directivo).
- e) Debe existir continuidad en el ejercicio de los miembros (se debe reformar el periodo de los presidentes si se quiere algo parecido).
- f) Es posible dejar sin infraestructura al Consejo siempre y cuando se comporte como un organismo directivo de alto nivel (junta directiva) que define grandes líneas de acción de la entidad y que no tenga funciones de dirección y administración del poder judicial (estas últimas funciones las debería tener la Gerencia).
- g) Los presidentes de las Cortes y representantes deberían dedicarse a: conformación de la cúpula de la justicia, postulación de listas y ternas de candidatos a jueces y magistrados o funciones de orden reglamentario sobre trámites en los despachos judiciales o en el sistema de carrera.
- h) Los expertos deberían dedicarse a: trazar los grandes lineamientos que orientan la conducción del poder judicial, aprobar el proyecto de presupuesto, supervisar la gestión del gerente de la Rama.

- i) Es legítima la participación de actores sociales y políticos en la gestión en la Rama Judicial, pero no se precisa cómo; sin embargo, parecería que sería cuando estos no tienen voto.
  - j) La gerencia no puede concentrar toda la capacidad operativa del llamado modelo de autogobierno judicial y debe tener en la práctica un referente superior que de modo efectivo encarne la idea de autogobierno judicial.
  - k) El gerente no puede ser el único que tenga a su cargo, de manera exclusiva y excluyente, la mayor parte de funciones relacionadas con la conducción de la Rama Judicial:
    1. Debe responder a la lógica de configuración endógena del autogobierno.
    2. Debe tener controles interorgánicos que racionalice su actividad.
    3. No puede ser el único que tenga la gerencia y la administración del poder judicial y solo de manera compartida la gobernanza judicial.
    4. No puede definir las políticas de la Rama Judicial y a su vez después ejecutarlas.
    5. No puede aprobar el proyecto de presupuesto que él mismo presentó.
    6. No puede reglamentar los procesos administrativos y judiciales de los despachos y del sistema de carrera que también debe administrar.
    7. Consideran que el gerente se desvincula del Consejo de Gobierno Judicial porque tiene un periodo fijo de cuatro años.
  - l) El órgano encargado de la administración y gobierno de la Rama Judicial debe ser de composición homogénea, endógeno, permanente y autónomo del órgano titular.
  - m) El órgano de ejecución debe:
    1. Estar subordinado en la práctica al órgano de autogobierno.
    2. No puede manejar de manera independiente toda la estructura operativa.
    3. No puede tener competencias de gobierno de la Rama si de él no se predica el carácter endógeno que debe tener el órgano de gobierno.
- 3.2.7. Los principios del modelo propuesto<sup>53</sup>

El modelo propuesto parte de varios principios generales. En primer lugar, es necesario distinguir entre la *articulación*, el *gobierno* y la *gestión* de la Rama Judicial. El propósito de la articulación es contar con una instancia de encuentro entre las diferentes jurisdicciones, el gobierno y la gestión de la Rama Judicial a través del ejercicio de la vocería y la decisión de los planes y reglas rectoras que se encuentran en cabeza de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, esto es, el Plan

<sup>52</sup> Resumen tomado del documento “Diseño del Acto Legislativo 2 de 2015 para el nuevo órgano de gobierno y administración de la Rama Judicial “Reforma de Equilibrio de Poderes” declarado inexecutable”, elaborado por el investigador Juan Camilo Collazos de la Corporación Excelencia en la Justicia.

<sup>53</sup> Los principios que se enuncian en este apartado son una versión ligeramente modificada de una propuesta presentada amablemente al Ministerio de Justicia por Alfonso Reyes y Camilo Olaya, decano y profesor, respectivamente, de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de los Andes.

de Desarrollo Sectorial, el proyecto de presupuesto y el mapa judicial.

El órgano de gobierno es el espacio que permite definir las políticas necesarias para atender las necesidades de la Rama desde todos los frentes, así como vigilar su ejecución, todo de conformidad con el Plan de Desarrollo Sectorial, el proyecto de presupuesto y el mapa judicial aprobados por la Comisión Interinstitucional. El órgano de gestión, en cambio, es responsable por ejecutar las estrategias que desarrollen las políticas del órgano de gobierno de la Rama.

En el marco de esta distinción entre gobierno y gestión, el órgano de gestión no debería tener una junta directiva distinta al órgano de gobierno, y debe ser liderado por un gerente que tiene a su cargo una estructura administrativa responsable por desarrollar los procesos misionales, organizacionales e informacionales de apoyo a la Rama Judicial.

En la propuesta del órgano de gobierno se siguen los siguientes principios:

- a) El órgano de gobierno define políticas de acuerdo con lo señalado en el Plan de Desarrollo Sectorial, el plan de presupuesto y el mapa judicial adoptados por la Comisión Interinstitucional. No gerencia recursos.
- b) El órgano de gobierno debe hacerse cargo del seguimiento a la ejecución de las políticas que defina.
- c) La función disciplinaria no debe ser parte del órgano de gobierno de la Rama Judicial. Es un componente del subsistema que asegura la cohesión de su operación.
- d) La gestión de la Rama Judicial se distribuye recursivamente en el territorio nacional según lo defina la ley.
- e) En consecuencia:
  - i) El órgano de gobierno no opera permanentemente, se reúne de manera temporal pero recurrente.
  - ii) Sus miembros representan intereses legítimos (es decir, expectativas arraigadas en su experiencia en la praxis de la Rama).
  - iii) Sus miembros deben tener períodos suficientes para darle estabilidad a las políticas que allí se formulen, sin que dicho periodo termine asociado a su anquilosamiento.
  - iv) Las políticas que responden a los planes de desarrollo, presupuestal y mapa judicial aprobados por la Comisión Interinstitucional, permiten la operación efectiva de la Rama con su proyección a largo plazo (las posibilidades de desarrollo innovador a futuro en relación con su entorno). Abarcan, entre otros, los ámbitos de:
    1. Gestión estratégica.
    2. Gestión financiera (incluyendo la exploración de nuevas fuentes de recursos, manteniendo la gratuidad del servicio).
    3. Gestión administrativa.
    4. Gestión del talento humano.
    5. Gestión de sistemas de información.

6. Gestión de atención al ciudadano y transparencia.

Por otra parte, para el órgano de gestión se tienen en cuenta los siguientes principios:

- a) La gerencia de la Rama es responsable de ejecutar las estrategias que desarrollen las políticas del órgano de gobierno de la Rama.
- b) El propósito de la gerencia de la Rama es gestionar sus recursos de manera ética (transparente), eficaz (que cumpla las metas acordadas), eficiente (que haga un uso óptimo de los recursos) y efectiva (que cumpla con los propósitos establecidos).
- c) La estructura administrativa de la Rama depende del gerente y es responsable de desarrollar los procesos misionales, organizacionales e informacionales de apoyo a la Rama Judicial.
- d) El gerente de la Rama es nombrado y le reporta al órgano de gobierno de la Rama. Hace parte de este con voz, pero sin voto.
- e) El gerente debe tener un equipo multidisciplinario que lo apoye en la ejecución de las políticas de la Rama que dependa de él (ella).

Los anteriores principios son una guía útil para diseñar el modelo en concreto, y para dar sentido a las discusiones que se den en el órgano legislativo en los ocho debates legislativos que vienen sobre este punto. Los principios que aquí se enuncian son un buen fundamento para dar inicio a una discusión compleja pero necesaria para el mejoramiento de la justicia en nuestro país.

### 3.2.8. El modelo en concreto

Ahora bien, teniendo en cuenta los anteriores principios abstractos, y luego de haber escuchado diversas opiniones en la Comisión Interinstitucional, el Gobierno nacional propone el siguiente modelo. Este modelo busca, en primer lugar, superar las falencias del diseño del Consejo Superior de la Judicatura, y en segundo lugar, no incurrir en los vicios de constitucionalidad detectados por la Corte en la Sentencia C-285 de 2016.

En este punto es necesario aclarar que esta propuesta, si bien parte de haber escuchado varias opiniones en la reunión con la Comisión Interinstitucional, no refleja ninguna de ellas en particular. Además, se debe anotar que en el marco de esa Comisión hubo diversas propuestas, incluyendo propuestas de mantener y fortalecer al Consejo Superior de la Judicatura en su forma actual, por lo cual el Gobierno invita al Congreso de la República a escuchar las diversas opiniones al interior de la propia Rama Judicial, y presenta esta propuesta propia como punto de partida para la discusión.

El modelo propuesto comprende tres niveles:

1. Un nivel de coordinación y articulación entre lo jurisdiccional y el gobierno de la Rama Judicial, en el cual los representantes de las jurisdicciones, el Fiscal General de la Nación y las bases de la Rama Judicial concurren para tomar las decisiones rectoras de la Rama y representarla institucionalmente. En este nivel

se ubicará la **Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial**.

2. Un nivel de *gobierno* propiamente dicho, en el cual un órgano técnico, actuando de manera asimilable a una junta directiva, fija las políticas de la Rama Judicial de acuerdo con el Plan de Desarrollo Sectorial, el proyecto de presupuesto y el mapa judicial aprobados por la Comisión Intersectorial. Este es el **Consejo Directivo de la Rama Judicial**. Al mismo nivel, y paralelamente, un órgano con calidades jurídicas, conformado por juristas de las más altas calidades y provenientes de la carrera judicial, elabora las listas de candidatos a magistrados de las Altas Cortes y fija las políticas sobre formación y gestión de conocimiento de la Rama Judicial de conformidad con el plan aprobado por la Comisión Interinstitucional. Todo ello bajo el principio de autogobierno judicial.
3. Un nivel de *gestión*, en el cual se ubica toda la estructura administrativa que ejecuta las políticas adoptadas en los anteriores niveles. Se trata de la **Gerencia de la Rama Judicial**, que en todo caso, **no interviene en decisiones concernientes a la carrera judicial. No nombra ni remueve a funcionarios judiciales**.

Estos órganos no administran justicia. Por ese motivo, en el artículo 2º, que propone reformar el 116 de la Constitución, se distingue entre (i) los órganos que *hacen parte de la Rama Judicial* y (ii) aquellos que *administran justicia*. El sistema de gobierno y administración de la Rama Judicial, conformado por los órganos que se han enunciado, hacen parte de la Rama Judicial, pero no administran justicia. No cumplen funciones jurisdiccionales.

#### 3.2.8.1. La Comisión Interinstitucional

La Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial existe actualmente por disposición de la Ley 270 de 1996. Sin embargo, tiene un rol meramente consultivo. A esta se le presenta anualmente el presupuesto y cada cuatro años el Plan Sectorial de Desarrollo, pero en la práctica no tiene incidencia en la decisión sobre estos instrumentos de política judicial. La Comisión es donde se encuentran las distintas jurisdicciones y donde se representan los intereses legítimos arraigados en la Rama. A ella concurren los presidentes de las Cortes, el Fiscal General de la Nación y un representante de las bases. En su seno se discute sobre los asuntos que conciernen a la Rama Judicial. Es tal su importancia, que ha sido para este proceso de reforma el foro natural de interlocución con el Gobierno nacional.

La propuesta consiste en elevar su perfil a rango constitucional y darle precisas funciones decisorias, como la aprobación del Plan de Desarrollo, del proyecto de presupuesto, del plan de formación y del mapa judicial.

Además, esta Comisión define cada cuatro años los perfiles requeridos para los miembros del Consejo Directivo, los cuales deberán variar de acuerdo con las prioridades del Plan de Desarrollo. Así, por

ejemplo, si las prioridades del cuatrienio incluyen la digitalización de los procesos judiciales, idealmente el perfil de alguno de los miembros del Consejo Directivo debería contemplar un conocimiento o experiencia específica en ese tema.

#### 3.2.8.2. La Dirección General de la Rama Judicial

Además, para las políticas de la Rama que no tienen que ver con la carrera judicial y la formación judicial, se concibe un órgano con un perfil técnico, menos arraigado con el derecho. Se trata de una Dirección General de la Rama Judicial, compuesta a su vez por un *Consejo Directivo* y una *Gerencia*.

##### 3.2.8.2.1. El Consejo Directivo de la Rama Judicial

Los miembros del Consejo Directivo serán nombrados también por las Altas Cortes. Deben ser personas con diversos perfiles, definidos para cada cuatro años por la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, de conformidad con las necesidades vertidas en el Plan Sectorial de Desarrollo. Deben tener una visión estratégica para la Rama y deben poder definir las políticas que le permitan a la Gerencia de la Rama Judicial avanzar en cada cuatrienio de acuerdo con las metas planteadas en el Plan Sectorial de Desarrollo. La norma propuesta (**artículo 20** que modifica el 255 de la Constitución) señala los objetivos del Consejo, que consisten en “*promover el acceso a la justicia, la eficiencia de la Rama Judicial, la tutela judicial efectiva y la independencia judicial*”.

##### 3.2.8.2.2. La Gerencia de la Rama Judicial

El Gerente de la Rama Judicial debe tener cierta autonomía, pero ligada también a un control efectivo del Consejo. No debe tener tanta autonomía que le permita actuar de manera desligada de las necesidades de las jurisdicciones, pero tampoco puede ser un funcionario de libre nombramiento y remoción, pues esto permite eventualmente que el Consejo le vacíe sus competencias. Por eso se propone que tenga periodos de dos años reelegibles. Su perfil tampoco es de jurista, es de administrador. Sus funciones tienen que ver con la gestión de los recursos, la ejecución del presupuesto, y en general, la ejecución de las políticas.

En este modelo es claro que los órganos colegiados no ejecutan, como ocurre hoy en día con el Consejo Superior de la Judicatura y sus unidades administrativas, las cuales duplican las funciones de las unidades de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

##### 3.2.8.3. La Comisión de Carrera Judicial

En esta propuesta se mantiene el sistema de cooptación mixta establecido en la Constitución de 1991 para la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. La función actual del Consejo Superior de la Judicatura consistente en elaborar las listas de candidatos con destino a la corporación nominadora, se trasladaría a una Comisión de Carrera Judicial, conformada por tres comisionados.

A estos comisionados se les exigen mayores requisitos que los de magistrado de Alta Corte. Incluso, podrían eventualmente ser exmagistrados de Altas Cortes, pero solo aquellos que hayan cumplido un término de ocho años por fuera de dichas Cortes, para evitar la operación de la denominada puerta giratoria. La idea es que esta Comisión tenga a juristas de las más altas calidades, que además hayan ejercido durante diez años cargos en propiedad en la carrera judicial. Este requisito de pertenencia a la carrera permitirá a los comisionados ejercer su labor nominadora de manera concienzuda, y con el pleno conocimiento de los retos y las exigencias de la función de la magistratura.

Las responsabilidades de la Comisión de Carrera Judicial también incluyen la definición de las políticas de carrera judicial, la solución de controversias particulares relacionadas con la carrera, y la administración de la misma. Además, deberá elaborar el plan de formación y gestión de conocimiento para la Rama Judicial y nombrar al Director de la Escuela Judicial.

La Escuela Judicial estará adscrita a la Comisión de Carrera Judicial, con lo cual se consolidará una unidad y autonomía específica para el segmento del sistema de gobierno y administración judicial encargado específicamente de la carrera y de la gestión del conocimiento. Este segmento valora altamente el conocimiento jurídico y la experiencia judicial. Representa el núcleo de la independencia judicial, y asegura que la conformación de las Altas Cortes, así como de juzgados y tribunales, provenga de la propia Rama.

Por último, la Gerencia de la Rama Judicial (ver apartado 3.2.8.3.2) no tendrá injerencia en la ejecución de las decisiones de la Comisión de Carrera Judicial. Esta tendrá una estructura propia, denominada la Secretaría Ejecutiva. Con esto se ratifica que no habrá un “supergerente”. Las decisiones de carrera se quedan en la carrera.

### **3.2.9. El modelo frente a las falencias del Consejo Superior de la Judicatura**

Se espera que el modelo propuesto avance en una mayor eficiencia y eficacia de la gestión de los recursos de la justicia. Al existir un único ejecutor de los recursos, que es el Gerente de la Rama Judicial, se podrán resolver los problemas actuales relacionados con la efectividad de la toma de decisiones. Al haber un único gestor administrativo, se superará la fragmentación existente en el Consejo Superior de la Judicatura.

Por otra parte, al fortalecer a la Comisión Interinstitucional como órgano de coordinación y articulación, y al dotarla con precisas funciones decisorias, se asegurará que las decisiones de la Dirección General de la Rama Judicial -que vendrá a reemplazar al Consejo Superior- se asegurará que las políticas de la justicia respondan a los intereses y las expectativas y necesidades de las jurisdicciones y de las bases de la Rama Judicial.

Cabe anotar que se han venido haciendo llamados en este sentido desde hace algunos años. Así, el profesor Roberto Junguito exaltó las bondades de la

Comisión Interinstitucional, señalando que “*dada la importancia de la Comisión, debería ser esta, la instancia donde se definan los aspectos cruciales de política pública en materia de justicia*”<sup>54</sup>.

Por último, con la Comisión de Carrera Judicial se espera mejorar la calidad de las listas de candidatos a magistrado, al ser estas escogidas por juristas de las más altas calidades, con requisito de pertenencia a la carrera judicial e incluso con requisitos mayores a los que se exigirán para los magistrados que serán nominados.

### **3.3. Requisitos para magistrados de las Altas Cortes (artículo 10)**

Además del aumento del requisito de experiencia de quince a veinte años, se plantea en la propuesta de reforma, exigir que para el cargo de magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se deban acreditar como mínimo cinco años de experiencia en el cargo de juez o magistrado. La norma indica que se pueden acreditar “*en cualquier tiempo*”, lo cual significa que no se trata de cinco años continuos, y no deben corresponder ni al principio ni al final de la experiencia, necesariamente.

Esta es una propuesta del Presidente Iván Duque, dirigida a que los magistrados de las Altas Cortes previamente hayan estado involucrados en el ejercicio de la función judicial, y a incentivar a los mejores abogados, aquellos que aspiran a ocupar las altas magistraturas, a ingresar a la carrera judicial.

Esta propuesta busca así fortalecer y dar mayor importancia a la carrera judicial. Con esta propuesta se entiende que los procesos de selección de las altas magistraturas no pueden corresponder a los mismos concursos de méritos que se aplican para las bases de la Rama Judicial, pero en todo caso, se valora la experiencia en la Rama Judicial como elemento esencial para encabezar una jurisdicción.

### **3.4. Autonomía presupuestal (artículo 28)**

Un clamor generalizado de la Rama Judicial tiene que ver con la suficiencia del presupuesto. En el Informe al Congreso del Consejo Superior de la Judicatura, correspondiente a la vigencia 2017, se indicó por parte del Consejo lo siguiente:

*“La Rama Judicial requiere contar con una participación fija en el PIB, tal como se ha solicitado reiteradamente por las Altas Cortes al Ministerio de Hacienda y al Gobierno nacional como soporte al desarrollo y modernización del Poder Judicial. En tal sentido, existe una acción fijada dentro del Plan Decenal de Justicia, dado que entre los años 2000 y 2018 el presupuesto de la Rama Judicial ha tenido una participación en el Producto Interno Bruto, entre 0.36% y 0.40%, esta última cifra, permanece constante durante los últimos cinco años consecutivos.*

*El Consejo Superior de la Judicatura ha visto limitado el avance en el cumplimiento misional por la falta de recursos financieros para poner*

<sup>54</sup> Junguito Camacho, Roberto. *Reforma a la justicia. La administración de la Rama Judicial*. Bogotá: Imprenta Editores, 28.



a punto la prestación del servicio de justicia, por lo que se ha visto afectado el avance en el mejoramiento de las condiciones para el talento humano a cargo de la administración de justicia, para el desarrollo y cobertura tecnológica en todos los despachos judiciales, acorde a las necesidades de interoperabilidad, comunicaciones y seguimiento, así mismo, se ha impactado el avance en infraestructura física acorde con los modelos de gestión y de seguridad.

De otra parte, no se ha llevado a cabo el ajuste estructural requerido para equilibrar la evolución de la demanda de justicia en los últimos 25 años, con la oferta de despachos para que los servidores judiciales cuenten con estándares sensatos en relación con el trabajo a su cargo.

Por otra parte, las asignaciones presupuestales de la Rama Judicial para la vigencia 2017 corresponden al 1.70% del Presupuesto General de

la Nación con una variación de tan solo el 0.30% con relación al año 2000. Para el año 2018, se logró un leve aumento en la participación, la que ascendió al 1.74%, sin embargo, las proyecciones en el marco del gasto de mediano plazo cubren únicamente el mantenimiento vegetativo de la Rama Judicial y no considera los retos ni los hitos propuestos en el Plan Decenal del Sistema de Justicia”<sup>55</sup>.

En otros procesos de reforma ha figurado esta clase de propuestas. Por ejemplo, la reforma a la justicia, que se archivó en el año 2012, incluyó un compromiso específico de dos billones de pesos adicionales durante los seis años siguientes para descongestionar la justicia, y un incremento durante diez años equivalente al IPC.

En cuanto a la situación presupuestal de la Rama Judicial, el Ministerio de Justicia cuenta con los siguientes datos:

### Participación del presupuesto Rama Judicial frente al Presupuesto General de la Nación y Producto Interno Bruto – PIB. Años 2013-2018

Año	Presupuesto definitivo De la rama	Presupuesto funcionamiento	Presupuesto inversión	Pgn/pib	Presupuesto rama/ pgn	Presupuesto rama/pib
2014	3.025.926	2.757.547	268.379	26,43%	1,51%	0,40%
2015	3.237.784	2.987.891	211.390	25,16%	1,59%	0,40%
2016	3.498.368	3.332.821	165.547	24,93%	1,62%	0,40%
2017	3.814.417	3.578.445	235.972	24,21%	1,70%	0,41%
2018	4.089.962	3.807.135	282.827	23,75%	1,74%	0,41%

Fuente: Informe al Congreso de la República 2017 - Consejo Superior de la Judicatura. Cálculos de Fuente: DANE, MINHACIENDA y Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Unidad de Planeación - División de Programación Presupuestal.

Estos datos indican que el presupuesto de la Rama Judicial se ha mantenido más o menos estable durante los últimos cinco (5) años. Si bien en términos relativos se evidencia un leve aumento sostenido de la proporción del presupuesto de la Rama respecto del Presupuesto General de la Nación, este se mantiene en la misma proporción respecto al PIB.

En la elaboración de este proyecto se han considerado las opciones de fijar un porcentaje mínimo del Presupuesto General o del PIB. Sin embargo, esas opciones podrían generar inflexibilidades al Presupuesto, y además, podrían convertirse más que en un piso para el presupuesto de la Rama Judicial, en un techo de la misma.

También se han analizado las opciones de establecer, en lugar de un porcentaje fijo, unas reglas procedimentales. En particular, se analizó el documento “Autonomía presupuestal responsable y transparente” elaborado en el año 2012 por Miguel La Rota, Carolina Bernal, Sandra Santa y Rodrigo Uprimny, investigadores de Dejusticia<sup>56</sup>. Consideraban en ese entonces los investigadores que

“Bajo las actuales condiciones, de bajo nivel de diagnósticos, control de los procesos y evaluación de resultados de los esfuerzos de política judicial, asignar más recursos –que pueden ser muy valiosos para muchos otros temas- puede esquivar las problemáticas de la Rama, y en últimas, gastar dineros sin mecanismos que muestren su necesidad y ejecución apropiada”.

Sin embargo, encontraban razones para fortalecer la autonomía presupuestal de la Rama Judicial, y propusieron un mecanismo consistente en “la adopción de un situado judicial que: (a) mantenga cierto nivel presupuestal dirigido al SJ [Sistema de Justicia], que a su turno sea decidido y pueda ser modificado por una ley estatutaria, (b) exija un mínimo nivel de justificación empírica de parte del Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, y (c) prevea mecanismos que permitan su inaplicación en situaciones específicas, que a su turno pueden requerir de un procedimiento decisorio exigente”.

La propuesta del Gobierno nacional en esta oportunidad sigue a grandes rasgos esa propuesta, aunque la varía en algunos detalles. Esta se refleja en el artículo 28 que reforma el 350 de la Constitución. El ciclo presupuestal para la Rama Judicial tendría los siguientes pasos. En primer lugar, cada cuatro años se fija en el Plan Nacional de Desarrollo una tasa mínima de crecimiento del presupuesto de la

<sup>55</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Informe al Congreso de la República 2017, pp. 111-112.

<sup>56</sup> <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2012/05/Autonomía-presupuestal-responsable-y-transparente.pdf>.

Rama Judicial. Este es el instrumento idóneo para fijar dicha tasa, pues es en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo que se fijan las metas de todo el Estado para los siguientes cuatro años, y en ella concurren todas las entidades del Estado en un proceso deliberativo ante el Congreso.

En segundo lugar, cada año se debe respetar este porcentaje en la elaboración del proyecto de presupuesto.

Ahora bien, para mantener la flexibilidad en casos de choques externos y otros eventos de contracción del presupuesto nacional, el Gobierno cuenta con la posibilidad de solicitar al Congreso de la República una disminución de la tasa de crecimiento, pero esto lo deberá aprobar el Congreso por mayoría calificada y habiendo oído a la Comisión Interinstitucional.

Así, en lugar de reglas sustantivas fijas, se proponen unas reglas procedimentales, que pueden resultar más efectivas en el logro del objetivo de una mayor autonomía presupuestal para la justicia, que refleje su lugar en el Estado colombiano como una rama independiente del poder público.

**3.5. Agilización del proceso penal (artículo 18)**

En este punto, la propuesta de reforma incorpora un aspecto que hace parte de un proyecto más

amplio de revisión del sistema penal acusatorio. En materia constitucional, esta revisión requiere un ajuste puntual al artículo 250 de la Constitución. En la actualidad, debido a la restricción constitucional, que impide al juez de control de garantías ejercer funciones de conocimiento, estos jueces no tienen la posibilidad de dictar sentencia incluso cuando el imputado ha aceptado cargos. Esta circunstancia lleva a que, cuando se han aceptado cargos, se deba solicitar una nueva audiencia ante un juez con funciones de conocimiento para la individualización de la pena.

Esta circunstancia paradójica lleva a demoras en el sistema penal acusatorio. Las demoras son comunes en ese sistema, como se ve en el recuadro a continuación.

Por supuesto, la necesidad de nueva audiencia en el caso de aceptación de cargos es apenas uno de muchos factores que generan estas demoras y quizás no es el principal. Pero es el único de rango constitucional, por lo cual el Gobierno considera procedente y oportuno remover una barrera constitucional para una posible reforma al régimen procesal penal.

**Duración promedio de las audiencias en el proceso penal**

	<b>Audiencia de formulación de acusación</b>	<b>Audiencia preparatoria</b>	<b>Audiencia juicio oral</b>	<b>Audiencia de lectura de fallo</b>
Tiempo promedio entre la citación y el inicio	44 días corrientes	43 días corrientes	102 días corrientes	31 días corrientes
Rango (calculado en días corrientes)	0 - 569 días corrientes	0 - 218 días corrientes	0 - 781 días corrientes	1 - 290 días corrientes
Número de procesos en que hubo al menos un aplazamiento	29	19	34	22
Rango (número de aplazamientos por proceso)	1 - 5	1 - 7	1 - 7	1 - 4
Tiempo promedio entre el inicio y la finalización	8 días corrientes	6 días corrientes	67 días corrientes	3 días corrientes
Rango	5 minutos - 213 días corrientes	10 minutos - 186 días corrientes	5 minutos - 490 días corrientes	3 minutos - 183 días corrientes
Número de procesos en que hubo al menos una suspensión	20	11	37	3
Rango (número de suspensiones por proceso)	1 - 4	1 - 2	1 - 7	1 - 3

*Fuente: Estudio de Tiempos y Costos Procesales 2014 – Corporación Excelencia en la Justicia*

Este asunto se trata en el **artículo 18**, que modificaría solo un inciso del artículo 250 de la Constitución, para aclarar que la prohibición consiste en que el juez de control de garantías no pueda presidir el juicio oral. Sin embargo, ese juez sí podrá, si la ley se modifica en ese sentido, presidir otras audiencias que en la actualidad están reservadas al juez de conocimiento, como puede ser el caso de la audiencia de acusación.

**3.6. Habilitación del arbitramento obligatorio y supresión de la conciliación como función de administrar justicia (artículo 1°)**

Por último, en la reforma al artículo 116 se suprime la referencia a la conciliación en el último inciso. Esto no se debe a que se quiera cambiar o suprimir la conciliación. Todo lo contrario: esta debe ser fortalecida como mecanismo de resolución de

conflictos. Sin embargo, para el Gobierno es claro que la conciliación no implica administrar justicia. Se trata de un método autocompositivo en que el conciliador propone una fórmula a las partes.

Además, se permite que la ley imponga el arbitramento en determinadas materias, superando así la barrera constitucional que ha impedido utilizar este método de solución de conflictos en determinados asuntos en los cuales el arbitramento forzoso podría ser de gran utilidad.

**4. Tercer eje: seguridad jurídica**

**4.1. Explicación general**

El sistema de justicia no responde adecuadamente a las necesidades de los ciudadanos, entre otros motivos, porque da varias respuestas para un mismo problema y porque los litigios en la práctica no terminan, lo cual

desvirtúa la capacidad de la justicia en Colombia para solucionar efectivamente los conflictos. Esta reforma prevé tres medidas en materia de seguridad jurídica. En primer lugar, y como antesala a un proyecto legislativo que propondrá fortalecer las primeras y las segundas instancias en la justicia, se propone que a las Altas Cortes se otorguen expresamente facultades de unificación de jurisprudencia. También se propone abrir la puerta para que, por medio de una ley, se regule una facultad de selección de procesos en la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, para que, como la Corte Constitucional, puedan escoger pocos asuntos y solo fallar los temas de relevancia para la unificación de jurisprudencia.

Adicionalmente se propone que las decisiones de las Altas Cortes sean comunicadas cuando hayan sido firmadas las sentencias, y no por medio de comunicados de prensa previos.

Por último, se propone reformar la acción de tutela en cuatro puntos específicos, para fortalecerla como mecanismo excepcional e inmediato de protección de los derechos fundamentales. En primer lugar, se exigirá que quien ejerce la acción de tutela esté legitimado para hacerlo, evitando de esta manera el abuso de esta acción. En segundo lugar, se permitirá a la ley establecer términos de caducidad de la tutela, impidiendo que esta sea presentada tardíamente, con lo cual se amenazan los derechos y las expectativas legítimas formadas por quienes son demandados o afectados por la demanda. En tercer lugar, se permitirá también a la ley establecer reglas de competencia por la materia, para que los jueces se especialicen en determinados asuntos de tutela. Por último, se permitirá a la ley reglamentar varios aspectos de la tutela contra providencias judiciales, estableciendo causales estrictas e impidiendo que la tutela se convierta en una tercera o cuarta instancia del litigio.

#### 4.2. Unificación de jurisprudencia por las Altas Cortes (artículos 12, 13 y 14)

En el mundo existen tres modelos básicos de acceso a los máximos tribunales ordinarios. Un *modelo de casación*, típicamente representado por las cortes de casación de Francia e Italia, en el cual un gran número de litigantes pueden acudir a la corte de casación para solicitar que la legalidad de un fallo de segunda instancia sea revisado. Un *modelo de revisión*, representado por los países germánicos, como Alemania y Austria y los países europeos poscomunistas, en el cual el acceso a la alta corte se otorga siempre que se cumplan criterios objetivos, como la importancia jurídica, el desarrollo del derecho o una diferencia de opinión sobre un mismo problema jurídico. Finalmente, un *modelo de unificación*, representado por los países del *common law*, en el cual la selección de casos por el alto tribunal es discrecional, para que este decida pocas sentencias sobre problemas jurídicos significativos y de interés general. En el modelo de casación, los tribunales de casación tienden a ser grandes y tienden a decidir muchos casos al año, aunque pocos de ellos son importantes o significativos para la profesión jurídica. En el modelo contrario, el de la

unificación, los tribunales supremos son pequeños y se concentran en pocos casos, destinados a crear jurisprudencia para los tribunales inferiores.

Las anteriores categorías son tomadas de varios estudios comparados sobre el tema<sup>57</sup>, y en particular del estudio del actual magistrado de la Corte de Justicia de la Unión Europea, Michael Bobek, quien presenta los dos extremos con los siguientes ejemplos hipotéticos:

*“La Corte Suprema de Volunia decidía más de diez mil casos cada año. Los despachos de centenares de magistrados, cada uno decidiendo centenares de casos, estaban permanentemente inundados con expedientes. La mayoría de los casos eran similares entre sí. Para gran parte de ellos, los magistrados usaban las mismas consideraciones, con frecuencia copiando y pegando de una sentencia a la otra. Había una exigencia de que un número mínimo de expedientes fuera evacuado mensualmente. Esto ponía una presión permanente sobre los magistrados. El exceso de carga de trabajo significaba que incluso en casos novedosos y complejos, que habrían ameritado una atención más detallada, el razonamiento de la Corte era difícil de entender, superficial y poco persuasivo. Las sentencias de la Corte estaban a disposición del público, pero en realidad nadie las leía todas. Eran tantas que nadie podía estudiarlas todas, ni siquiera la mayoría de ellas. Y todo el mundo sabía que sería inútil leerlas todas, pues no contenían nada novedoso.*

*La Corte Suprema de Selectia funcionaba de manera distinta. Para empezar, era una corte mucho más pequeña. Aunque le llegaba un gran número de procesos, la Corte no decidía más de cien casos al año porque seleccionaba los procesos que revisaría. La Corte solo escogía casos novedosos, importantes o particularmente polémicos para decidir en el fondo. Los casos escogidos para la decisión eran estudiados y discutidos a profundidad. Las decisiones que profería la Corte cada año eran leídas y comentadas extensivamente por la profesión jurídica, y los tribunales inferiores tenían una línea clara de jurisprudencia que tenían la capacidad de seguir”<sup>58</sup>.*

Estos ejemplos hipotéticos proveen un panorama de los dos modelos extremos, ambos presentes en Europa. El sistema colombiano no se asemeja a ninguno de estos modelos, especialmente porque su

<sup>57</sup> Ver, entre otros: Michele Taruffo, *El vértice ambiguo. Ensayos sobre la casación civil* (Lima: Palestra Editores, 2005); Juan B. Etcheverry, “¿Cómo afronta el desafío de la sobrecarga de trabajo el Tribunal Constitucional de España?”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 32 (2015): 141-155; Rimvydas Norkus, “Introductory Report: The Filtering of Appeals to the Supreme Courts,” Dublin Conference. Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union (2015).

<sup>58</sup> Traducción libre. Michael Bobek, “Quantity or Quality: Reasoning the Role of Supreme Jurisdiction in Central Europe” *American Journal of Comparative Law* 57, (2009): 33-65.

Corte Suprema de Justicia y su Consejo de Estado no tienen el tamaño requerido para cumplir con la carga que supone cumplir sus respectivas competencias. La Corte Suprema de Justicia actúa como tribunal de casación, lo cual implica la necesidad de procesar todas las demandas de casación contra sentencias de los tribunales donde se cumpla el requisito de interés para recurrir, y determinar en cada caso si se cumplen o no los requisitos de la técnica de casación.

Al mismo tiempo, el Consejo de Estado actúa en muchos casos como tribunal de segunda instancia e incluso de primera instancia, en los casos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado no tienen, en la actualidad, el tamaño necesario para cumplir estas cargas descomunales de trabajo. En Francia, país en que el recurso de casación funciona como un control de legalidad específico para cada sentencia de segunda instancia contra la cual proceda el recurso, la Corte de Casación se integra por trescientos trece (313) magistrados, de los cuales ciento catorce se especializan en la materia civil (114). Dicha corte, según un estudio en la materia, produjo 20.354 resoluciones en materia civil en el año 2007. Es decir, 178 por magistrado en promedio al año, o lo que es lo mismo, ocho resoluciones en promedio por magistrado por mes. Sobre este punto, el profesor Loïc Cadiet escribe que los 178 procesos por magistrado al año “*configura[n] una cifra elevada para un tribunal situado en la cúspide de la jerarquía judicial...*”<sup>59</sup>.

En contraste, en el año 2017, la Corte Suprema de Justicia tuvo 197 ingresos de casaciones civiles y 5.214 ingresos de casaciones laborales<sup>60</sup>. La congestión en materia de casación laboral es tal, que recientemente el Congreso tuvo que crear, por vía de ley estatutaria, una Sala de Descongestión al interior de la Sala de Casación Laboral, con el fin de evacuar los inventarios en esta materia.

Las proporciones de la carga de trabajo de las Altas Cortes sugiere la necesidad de una reforma en sus competencias. Estas deberían cumplir, principalmente, la función de unificar jurisprudencia. Esta es una función que ahora, incluso en países del derecho continental, comienzan a cumplir los tribunales supremos. El profesor Cadiet anota, sobre la corte de casación de Francia, que

“*[...] la Cour de cassation se ha emancipado progresivamente de la sobrecarga de la tutela del poder legislativo para adquirir el poder de interpretar la ley, y poco a poco, el de crear*

*ella misma derecho (derecho jurisprudencial o pretoriano)*”<sup>61</sup>.

En un sentido similar, desde el año 2001 el Tribunal Supremo de Alemania ya no tiene la función de decidir cada causa particular, sino de escoger los casos de relevancia jurídica para unificar la jurisprudencia:

“*Tras un debate que duró casi 17 años y que al llegar a su fin adquirió una gran vivacidad y un alto grado de controversia política, el parlamento alemán aceptó finalmente un nuevo sistema en julio de 2001. Tras esta reforma, sólo era posible interponer un recurso de última instancia en interés de la ley. El propósito del recurso en esta instancia ya no es, principalmente, obtener una decisión correcta para la causa particular, sino decidir cuestiones jurídicas de relevancia fundamental con el propósito de desarrollar la doctrina jurisprudencial y asegurar su unidad*”<sup>62</sup>.

Una manera distinta de regular la carga de trabajo de la corte de cierre existe en Estados Unidos en la forma del *writ of certiorari*, mediante el cual la parte interesada presenta a la Corte Suprema las razones para que esta revise un determinado caso, con miras a establecer un precedente judicial, y la Corte Suprema puede, discrecionalmente, decidir si revisa o no dicho proceso. Los nueve magistrados de esa Corte consideran entre cien y ciento cincuenta casos al año, lo que les permite celebrar audiencias para cada caso y considerar con gran detalle los argumentos de las partes y de cada magistrado. Esta circunstancia permitía al entonces presidente de esa Corte, William Rehnquist, afirmar hace varias décadas que “*los magistrados siguen en gran parte haciendo sus propias tareas, mucho más que sus contrapartes en otras ramas del poder*”<sup>63</sup>.

Como se puede ver, los problemas relacionados con el aumento inusitado de la carga de trabajo de cortes de cierre no son exclusivos a Colombia. Han ocurrido en muchos países como consecuencia de la complejización de las relaciones sociales, el aumento de la conflictividad y el mayor acceso a la administración de justicia. Comentando el caso de la Corte de Casación de Italia, el respetado procesalista Michele Taruffo escribía en el año 2005 lo siguiente:

“*Los datos de la crisis, en lo que respecta al sector civil, son trágicamente simples: alrededor de 35,000 recursos pendientes, con una neta tendencia al aumento de la carga de trabajo; más de 10,000 sentencias al año, también aquí con una neta tendencia al aumento, pero sin que ello baste para detener el ritmo en el incremento de los recursos, un*

<sup>59</sup> Loïc Cadiet, “El sistema de la casación francesa” en Manuel Ortells Ramos (coord.), *Los recursos ante Tribunales Supremos en Europa* (Madrid: Difusión Jurídica, 2008), p. 22.

<sup>60</sup> Datos calculados a partir del Informe al Congreso del Consejo Superior de la Judicatura para la vigencia 2017. El informe no presenta los ingresos del Consejo de Estado ni de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia sin tener en cuenta las tutelas.

<sup>61</sup> Loïc Cadiet, “El sistema de la casación francesa” en Manuel Ortells Ramos (coord.), *Los recursos ante Tribunales Supremos en Europa* (Madrid: Difusión Jurídica, 2008), p. 22.

<sup>62</sup> Peter Gottwald, “El recurso ante el Tribunal Supremo Federal alemán tras la reforma de 2001” en Manuel Ortells Ramos (coord.), *Los recursos ante Tribunales Supremos en Europa* (Madrid: Difusión Jurídica, 2008), p. 109.

<sup>63</sup> Traducción libre. William Rehnquist, *The Supreme Court: How it Was, How it Is* (New York: William Morrow, 1987).

*procedimiento que dura en promedio tres a cuatro años para la obtención de la sentencia.*

*En esta situación, cuyos componentes tienden a empeorar a ritmo apremiante, resulta evidente que la Corte de Casación no está en condiciones de desarrollar sus funciones, y termina además con representar un factor decisivo del más general fenómeno de la crisis de la justicia civil, debida sobre todo a la anómala e intolerable duración global del proceso.*

*La Corte no está en condiciones de desarrollar eficazmente la función del control de legalidad porque ello se realiza con tal retardo respecto de las concretas exigencias de la litis, que a menudo constituye sólo una solución formal del problema de legitimidad deducido con el recurso. Además, el número de sentencias pronunciadas, inclusive por parte de la misma sección, hace que no se trate de una seria instancia de control, sino de una sede en la cual las partes realizan la enésima tentativa de cambiar el sentido de una decisión desfavorable. A menudo, más bien, lo que la parte quiere obtener de la Casación no es ni siquiera el control de legitimidad sobre la sentencia de mérito, sino únicamente la oportunidad para diferir por algunos años el momento en el cual sufrirá una sentencia con autoridad de cosa juzgada.*

*Luego, la Corte no está en condiciones de desarrollar la función de unificación de jurisprudencia ni, por tanto, de garantizar un grado razonable de certeza del derecho, porque produce una jurisprudencia cuantitativamente excesiva y de nivel cualitativo medianamente no elevado. Los pronunciamientos contradictorios y extravagantes son frecuentes, así como resultan injustificados y casuales los cambios de dirección jurisprudencial sobre una misma cuestión: a menudo la Corte no decide cuestiones de gran relieve por mucho tiempo, o bien, no logra indicar una solución clara y atendible que pueda servir de guía a la jurisprudencia; además, la elevada tasa de variabilidad de las direcciones interpretativas hace disminuir la eficacia de precedente de facto de los específicos pronunciamientos. [...]"<sup>64</sup>.*

El diagnóstico del profesor Taruffo sobre Italia, parece ser aplicable, *mutatis mutandi*, al caso de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado de Colombia. Son cortes de cierre que, en la práctica y por efecto de la configuración de sus competencias en los ordenamientos procesales, se han convertido en tribunales de instancia que profieren muchas sentencias al año, las cuales no son leídas ni discutidas a fondo por la profesión jurídica.

Así, en lo que se refiere al fortalecimiento de las Altas Cortes como órganos de cierre, existen dos opciones básicas. Una es disminuir el número de asuntos que estas consideran, y otra es aumentar el número de magistrados para llegar a proporciones como las de la Corte de Casación francesa, con 313 magistrados de distintas jerarquías y categorías. En

el contexto actual de Colombia, parece más acertado realizar la primera clase de reforma, consistente en permitir a las Altas Cortes manejar su propia carga de trabajo y cumplir, fundamentalmente, una función de unificación jurisprudencial, función que ahora cumplen incluso los tribunales de cierre de los países del denominado *civil law*.

En Colombia, la Ley 1285 de 2009 propuso facultar a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado para seleccionar asuntos discrecionalmente, de manera similar a como lo hace ahora la Corte Constitucional. Sin embargo, en la Sentencia C-713 de 2008, la Corte Constitucional descartó esta opción, señalando que

*“Si bien es plenamente legítimo que se otorgue a la Corte Suprema de Justicia la facultad de selección de los asuntos que serán objeto de pronunciamiento a fondo en materia de casación, no puede utilizarse el mismo criterio previsto para la eventual revisión de los fallos de tutela, en particular en lo relacionado con el deber de motivación. Por lo tanto, se condicionará la constitucionalidad de la norma, en el entendido de que la Corte Suprema de Justicia debe motivar la no escogencia, cuando se pronuncie sobre la admisión del recurso de casación. Motivación que habrá de hacerse con base en elementos del debate relativos a los fines de la casación, de manera que se asegure un pronunciamiento con parámetros objetivos de escogencia”.*

Así mismo, respecto del Consejo de Estado, también descartó que este pudiera seleccionar discrecionalmente los procesos de acción de grupo y acción popular, pues

*“[...] si bien es constitucionalmente legítimo que el Consejo de Estado cumpla la función de revisión eventual en acciones populares y de grupo, también lo es que las decisiones al respecto sean motivadas, no sólo cuando se selecciona un asunto sino también cuando se desestima su revisión”.*

Las anteriores decisiones de la Corte Constitucional significan, para la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, la carga de considerar y proyectar una decisión específica para cada recurso que llega a su consideración, usando en ello el tiempo y los recursos institucionales que podrían ser mejor utilizados debatiendo y unificando la jurisprudencia sobre los grandes problemas jurídicos de cada área del derecho.

Este tema no es un debate cerrado, por lo cual el proyecto de acto legislativo no propone ninguna fórmula en particular. Lo que propone es modificar aspectos puntuales de las competencias constitucionales de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, para dar un mayor margen de configuración al Congreso de la República en las reformas procesales, y se le permita al menos considerar las opciones que puedan permitir a estas cortes determinar su propia carga de trabajo y actuar como auténticos órganos de cierre.

Con ese propósito, al numeral primero del artículo 235, se propone agregar que la Corte

<sup>64</sup> Michele Taruffo, *El vértice ambiguo. Ensayos sobre la casación civil* (Lima: Palestra Editores, 2005), p. 239.

Suprema de Justicia, además de actuar como tribunal de casación, actúa como tribunal de “*unificación de jurisprudencia*”, y en los artículos 235 y 237, indicar que ambas Altas Cortes pueden, si el legislador lo autoriza, seleccionar discrecionalmente los asuntos para fallo.

Esto no significa que esta función sea necesariamente discrecional, pues perfectamente la ley podría establecer criterios objetivos de selección si ese es el modelo que se escoge<sup>65</sup>. La redacción propuesta permitirá, en el futuro, que el legislador escoja la mejor configuración procesal para fortalecer a las Altas Cortes como verdaderos órganos de cierre.

Este punto de la propuesta se refleja en los artículos 12, 13 y 14 del proyecto de acto legislativo, que modifican los artículos 235 y 237 de la Constitución.

#### 4.3. Precedente (artículo 8°)

En Colombia el debate sobre el lugar del precedente en las fuentes del derecho está en gran medida superado. El precedente no solo ha sido reconocido jurisprudencialmente, como ocurrió en la Sentencia C-836 de 2001 que actualizó la noción de la doctrina probable, sino también por vía legal, en el Código General del Proceso y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>66</sup>.

El artículo 8°, que modificaría el 230 de la Constitución, sin modificar la noción del “imperio de la ley”, que incorpora una gran variedad de fuentes principales del derecho, reitera en un párrafo el deber de coherencia de los jueces con los precedentes de las Altas Cortes, y defiere a la ley la definición de este punto.

#### 4.4. Acción de tutela (artículo 1°)<sup>67</sup>

La tutela es el recurso judicial más conocido por los ciudadanos y el que goza de mayor legitimidad. El 84% de la población conoce la acción de tutela, en comparación con todas las demás acciones judiciales<sup>68</sup>.

La tutela, sin embargo, ha sido abusada y utilizada para fines ajenos a su concepción

original. Recientemente, ha sido utilizada para promover campañas políticas a través de la denominada “tutelatón”. También ha sido utilizada progresivamente para controvertir decisiones judiciales que han hecho tránsito a cosa juzgada, lo cual ha generado inseguridad jurídica. El debate sobre la tutela contra providencias judiciales, aunque llevó a enfrentamientos entre las Altas Cortes, denominados por la prensa “choques de trenes” hace varios años, en este momento parece haber sido superado. Las sentencias de la Corte Constitucional que conceden una tutela contra una sentencia de alta corte corresponden al 0,50% de sus fallos<sup>69</sup>. Además, hoy en día, tanto la Corte Suprema de Justicia como el Consejo de Estado aceptan la tutela contra providencias judiciales, e incluso han utilizado la tutela para unificar jurisprudencia sobre asuntos procesales.

Para la muestra, dos ejemplos. En un importante fallo de tutela del 11 de julio de 2018, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia aclaró a toda la especialidad civil la manera en que debía interpretarse el artículo 121 del Código General del Proceso, que ha sido aplicado de maneras muy diversas por los jueces y tribunales del país<sup>70</sup>. En otro caso, también reciente, mediante fallo de tutela la Sala de Casación Civil precisó que el juez tenía la facultad de variar el sentido de la sentencia entre lo anunciado en la audiencia y la sentencia escrita<sup>71</sup>.

Desde el punto de vista cuantitativo, se observa que, si bien el uso de la tutela para controvertir decisiones judiciales no ha crecido respecto del total de tutelas interpuestas en el país<sup>72</sup>, las Altas Cortes sí tienen una carga significativa de tutelas contra providencias judiciales. De acuerdo con el informe del Consejo Superior de la Judicatura para el año 2017, el 26,93% de los ingresos a la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia fueron tutelas en primera instancia, en contraste con un 3,23% de recursos extraordinarios de casación. Este 26,93%, que correspondería a 1.636 procesos, necesariamente corresponde a tutelas contra providencias de Tribunales Superiores, pues en ningún otro caso tiene la Corte competencia como juez de tutela de primera instancia<sup>73</sup>. Para la Sala Laboral, la proporción fue del 16%, frente a un 46% de casaciones. Los anteriores datos indican que las Altas Cortes se ocupan, en una gran proporción, de tutelas contra providencias judiciales, aspecto que en principio no corresponde a su función principal de unificación de jurisprudencia en sus respectivas especialidades.

Teniendo en cuenta esta situación, el Gobierno nacional propone inicialmente reformar el artículo 86

<sup>65</sup> Un primer modelo posible supone la selección discrecional, como ocurre en Estados Unidos y en Colombia en la Corte Constitucional. Un segundo modelo supone que la selección esté guiada por criterios objetivos. El segundo modelo tiene ventajas en materia de motivación del acto e interdicción de la arbitrariedad, pero desventajas en la reducción de carga de trabajo, pues implica la necesidad de motivar cada decisión de no seleccionar, que en la práctica puede retrasar el procesamiento de los casos en varios años, como ya ha ocurrido en el Consejo de Estado.

<sup>66</sup> Ver Diego López Medina. *Eslabones del derecho. El deber de coherencia con el precedente judicial* (2016).

<sup>67</sup> En esta sección se utilizan los datos del estudio de la Corporación Excelencia en la Justicia “La acción de tutela: problemas críticos y alternativas de reforma” elaborado por Juanita Durán, bajo la dirección de Gloria María Borrero.

<sup>68</sup> Datos extraídos de la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas (2013), por el estudio citado en la nota anterior.

<sup>69</sup> Juanita Durán, “La acción de tutela: problemas críticos y alternativas de reforma”, op. cit.

<sup>70</sup> Sentencia STC8849-2018.

<sup>71</sup> Sentencia STC3964-2018.

<sup>72</sup> Según el estudio sobre la tutela, elaborado por Juanita Durán (op. cit.), el derecho al debido proceso que se invoca en la tutela contra sentencias, “nunca ha sido muy representativo frente al total de las acciones de tutela interpuestas”.

<sup>73</sup> Ver Decreto 1983 de 2017.

de la Constitución en cuatro aspectos puntuales que no varían la esencia de la tutela como instrumento de protección de los derechos.

En primer lugar, se propone señalar explícitamente que hay un requisito de *legitimación* para la tutela. Esto impide las denominadas “tutelatones”, ya que solo el sujeto afectado puede acudir al juez para la protección de sus derechos. No otros sujetos, salvo que se demuestren los requisitos exigentes para el ejercicio de la agencia oficiosa.

En segundo lugar, se propone establecer que la tutela debe presentarse ante el *juez de la jurisdicción y especialidad que corresponda con el asunto objeto de amparo*. Así, por ejemplo, un asunto laboral que se desee revisar por medio de la acción de tutela, se tendría que presentar ante los jueces laborales. De esta forma se combina la protección de los derechos fundamentales y la constitucionalización del derecho, con el criterio de especialidad.

En tercer lugar, se propone eliminar la expresión *en todo momento*, para permitir al legislador estatutario establecer un término de caducidad para la tutela y de esa forma preservar la seguridad jurídica.

Por último, se propone introducir un párrafo que habilite al legislador para reglamentar la tutela contra providencias judiciales de manera diferenciada. Esta regulación diferenciada puede incluir, entre otras cosas, instancias distintas, de manera que las tutelas que se presentan contra una sala de una alta corte no sean resueltas por otra sala, con una especialidad distinta.

Los anteriores elementos, que se desarrollan en el artículo 1 del proyecto, buscan fortalecer la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos y disminuir las instancias de abuso del derecho.

#### **4.5. Comunicación de las decisiones de las Altas Cortes (artículos 13, 14 y 15)**

El Gobierno propone establecer que las decisiones judiciales solo puedan ser divulgadas una vez hayan sido firmadas por los magistrados. En la práctica, esto implica derogar el “comunicado de prensa” mediante el cual se anuncian primero las decisiones, y meses después son publicadas las sentencias. El comunicado de prensa ha generado inseguridad jurídica en aspectos cruciales para la Nación. Por ejemplo, el 14 de noviembre de 2017, la Corte Constitucional anunció mediante comunicado de prensa la Sentencia C-674 de 2017 que se pronunció sobre la Jurisdicción Especial para la Paz. Sin embargo, esta sentencia solo fue dada a conocer por edicto fijado en la Secretaría General el 16 de julio de 2018. Estos **ocho meses** de diferencia no son tenidos en cuenta por la Corte Constitucional como parte del plazo para fallar. De hecho, la propia sentencia aparece con fecha del 14 de noviembre de 2017.

La prohibición de esta práctica, en la cual primero se da a conocer la decisión y luego se termina de redactar el fallo, implica necesariamente un cambio de los modelos de gestión interna de las Altas Cortes

que utilizan actualmente esta metodología, con el fin de poder producir más rápidamente el fallo completo y listo para publicar.

El Gobierno considera de la mayor importancia fortalecer la seguridad jurídica en esta materia, y asegurar que cuando una norma sea declarada exequible o inexecutable, inmediatamente se conozca el contenido completo de las razones tenidas en cuenta para tal decisión. Este punto se desarrolla en los **artículos 13, 14 y 15**.

#### **4.6. Derogatoria de los jueces de paz (artículo 31)**

En el **artículo 30** se propone derogar el artículo 247 de la Constitución, que contiene una referencia a los jueces de paz. Estos no han cumplido los fines para los cuales fueron concebidos, y no se ajustan ni al rol del conciliador ni al de los jueces. El Gobierno considera de la mayor importancia que la presencia de jueces en el territorio sea provista por jueces de la Rama Judicial, miembros de la carrera judicial y expertos en derecho, y que las facilidades de conciliación sean a su vez provistas por centros de conciliación autorizados por el Ministerio de Justicia. Los jueces de paz no parecen cumplir ninguna de estas dos expectativas plenamente, por lo cual no se considera conveniente continuar con la figura.

#### **5. Normas de transición (artículo 30)**

Por último, el texto de la reforma incorpora precisas normas de transición. En relación con la transición entre el Consejo Superior de la Judicatura y la nueva institucionalidad, se propone no generar traumatismos y generar primero una estructura legal y organizacional sólida, antes de propiciar la liquidación del actual Consejo Superior. De esta manera, la transición entre el Consejo Superior y los nuevos órganos no será inmediata. Se requerirá primero la aprobación de una ley estatutaria que precise las funciones de los nuevos órganos, así como la posesión de sus miembros, antes del inicio de su funcionamiento. Esto, a su vez, permitirá al Consejo Superior de la Judicatura consolidar una transición ordenada hacia el nuevo modelo después de la aprobación del acto legislativo.

También se aclara que la propuesta de periodos institucionales no tendrá el efecto de afectar ningún periodo en curso. Para acompasar el periodo del Presidente de la República con el del Fiscal General de la Nación, se propone que luego de que el actual Fiscal termine su periodo de cuatro años, el siguiente tenga un periodo de dos años, para así, a partir de 2022, iniciar el régimen de periodos institucionales para la Fiscalía. Los demás órganos para los cuales se designan periodos institucionales no requerirán, en principio, normas de transición, ya que los periodos personales de sus actuales titulares coinciden con el diseño de esta propuesta.

Por último, también se aclara que todas las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones no rigen de manera inmediata, sino para los funcionarios que sean elegidos con posterioridad a la entrada en vigencia del acto legislativo. Esta norma

protege de esta manera las expectativas legítimas de quienes se posesionaron bajo el régimen actual.

Del honorable Congreso de la República,

  
Gloria María Borrero Restrepo  
Ministra de Justicia y del Derecho

  
Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda  
Ministra de Interior

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día ... del mes de ... del año ... se radicó en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por: ...

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 13 de septiembre de 2018.

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2018 Senado**, por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia 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 la Ministra de Justicia y del derecho, doctora *Gloria María Borrero Restrepo*; y la Ministra del Interior, doctora *Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda*. La materia de que trata el mencionado

proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 13 de septiembre de 2018.

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

Cúmplase.

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 693 - Jueves, 13 de septiembre de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Págs.

Proyecto de Acto legislativo número 13 de 2018 Senado, por medio del cual modifica el artículo 361 de la Constitución Política, se crea el Fondo de Compensación Ambiental y se dictan otras disposiciones. ....	1
Proyecto de Acto legislativo número 20 de 2018 Senado, por medio del cual se adiciona un artículo a la Constitución Política de Colombia.....	8
Proyecto de Acto legislativo número 21 de 2018 Senado, por el cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se dictan otras disposiciones.....	12