



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 594

Bogotá, D. C., jueves, 11 de agosto de 2011

EDICIÓN DE 44 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
 www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
 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 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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 78 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

Los mecanismos alternativos de solución de litigios de consumo tendrán por objeto principal facilitar el acceso de los consumidores a la administración de justicia y estarán sometidos a los principios de independencia, transparencia, contradicción, eficacia, legalidad, libertad y representación.

Parágrafo 1°. Con el fin de garantizar la efectividad de los derechos de los consumidores, la ley determinará los medios de control jurisdiccional respecto de los mecanismos alternativos de solución de litigios de consumo y establecerá los re-

quisitos para su procedencia, de conformidad con criterios de interés general. Además, la ley regulará la procedencia del arbitramento que para estos casos siempre deberá ser gratuito y dispondrá su obligatoriedad en cuanto el respectivo consumidor decida acogerse voluntariamente a tal mecanismo de solución de conflictos.

Parágrafo Transitorio. El Gobierno Nacional, en un plazo no mayor de un año contado a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, creará y pondrá en funcionamiento las instituciones necesarias para garantizar la protección del consumidor, la libre competencia y evitar el fraude fiscal. El Consejo de Estado presentará al Congreso de la República, dentro del mismo plazo, un proyecto de Código de Protección al Consumidor”.

Artículo 2°. El artículo 86 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y 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. Las decisiones que seleccionen fallos de tutela para su eventual revisión, siempre deberán motivarse de manera suficiente y en debida forma.

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 acción de tutela contra providencias judiciales procederá excepcionalmente, siempre que concurren los siguientes requisitos:

1. Que se promueva por intermedio de apoderado judicial, para cuyo propósito la ley regulará la defensoría pública. La ley establecerá las sanciones que procedan contra quien instaure o promueva de forma temeraria o manifiestamente infundada la acción de tutela contra providencias judiciales.

2. Que contra la providencia judicial se hayan agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios en cuanto estos fueren procedentes.

3. Que se presente dentro de los treinta (30) días siguientes a su ejecutoria, ante el mismo ramo de la Jurisdicción del cual emanó el pronunciamiento respectivo. En estos eventos, el término para fallar será de treinta días.

La sentencia que decida una acción de tutela instaurada contra providencia judicial solo podrá impartir la orden de rehacer o de adecuar la actuación que constituyó la causa de la amenaza o de la vulneración del derecho fundamental. El juez de tutela no podrá desplazar al juez natural de la causa original en el ejercicio de sus funciones, salvo cuando haya lugar al reemplazo de un laudo arbitral.

En estos casos la impugnación contra la sentencia de tutela se concederá en el efecto suspensivo.

De las acciones de tutela instauradas contra providencias judiciales proferidas por la Corte Suprema de Justicia o por el Consejo de Estado conocerá, en única instancia, la misma Corporación que emitió el fallo respectivo. En este evento el pronunciamiento mediante el cual se decida la acción de tutela no será objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional.

No será procedente la acción de tutela contra providencias proferidas en los procesos iniciados en ejercicio de la acción de tutela”.

Artículo 3°. El artículo 116 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 116. La Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces, administran justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas de carácter técnico, pero solo para dirimir conflictos originados en derechos de los consumidores, derecho de la competencia, derechos de los usuarios de transporte, de vivienda, de servicios públicos y usuarios de los sistemas financiero o de salud, así como aquellas controversias relativas a la aplicación de los regímenes de insolvencia empresarial y liquidación de sociedades. Las decisiones que le pongan fin a estas actuaciones podrán impugnarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sin perjuicio de las excepciones previstas en la ley. En ningún caso dichas autoridades administrativas podrán adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley. La ley podrá regular la procedencia del arbitramento para el ejercicio efectivo de los derechos de los consumidores al cual se refiere el parágrafo 1° del artículo 78 de la presente Constitución, en cuyo caso la habilitación para la realización del mismo será conferida directamente por la ley.

Parágrafo. Los conflictos de competencia entre jurisdicciones, no asignados especialmente, serán dirimidos en la forma en que lo establezca la ley, por Salas de Decisión integradas por un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, uno del Consejo de Estado y otro de la Corte Constitucional”.

Artículo 4°. El artículo 179 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 179. No podrán ser congresistas:

1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial ejecutoriada, proferida por autoridad judicial nacional o extranjera, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

2. Quienes se hubieren posesionado o asumido, como servidores públicos, cargos o empleos entre cuyas funciones se encuentre previsto el ejercicio de gobierno o de autoridad de naturaleza administrativa decisoria o aquellos que comporten funciones de autoridad jurisdiccional o militar, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de inscripción y hasta la fecha en la cual se realicen las correspondientes elecciones.

3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración o ejecución de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la inscripción y hasta la fecha en que se realicen las correspondientes elecciones.

4. *Quienes hubieren perdido la investidura.*

5. *Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que se hayan posesionado o ejercido cargos o empleos entre cuyas funciones se encuentre previsto el ejercicio de gobierno o de autoridad de naturaleza administrativa decisoria o aquellos que comporten funciones de autoridad jurisdiccional o militar, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de inscripción y hasta la fecha en la cual se realicen las correspondientes elecciones.*

6. *Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil y se inscriban para elección de cargos o de miembros de corporaciones públicas.*

7. *Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.*

8. *Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.*

Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La circunscripción departamental comprenderá los municipios que integran el respectivo departamento.

Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5; sin embargo, esta excepción no será aplicable cuando los eventos previstos en el numeral 5 se presenten en ciudades que tengan la condición de distrito capital, distrito especial o capital de departamento o en aquellos municipios cuyo número de habitantes corresponda, al menos, al 1% del censo de población del país”.

Artículo 5°. El artículo 180 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 180. Los congresistas no podrán:

1. *Desempeñar cargo o empleo público o privado.*

2. *Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas o ejecutar, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. La ley establecerá las excepciones a esta disposición.*

3. *Ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos.*

4. *Celebrar o ejecutar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o*

reciban donaciones de este. Se exceptúa la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones.

Parágrafo 1°. *Se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra universitaria.*

Parágrafo 2°. *El funcionario que en contravención del presente artículo, nombre a un Congresista para un empleo o cargo o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, incurrirá en causal de mala conducta”.*

Artículo 6°. El artículo 181 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 181. *Las incompatibilidades de los congresistas tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo. En caso de renuncia, se mantendrán durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior.*

Quien fuere llamado a ocupar el cargo, quedará sometido a las mismas inhabilidades previstas para el momento en que se surtieron las correspondientes elecciones; el régimen de incompatibilidades le será aplicable a partir de su posesión”.

Artículo 7°. El artículo 183 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 183. *Los congresistas perderán su investidura:*

1. *Por violación del régimen constitucional de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.*

2. *Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarios en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.*

3. *Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.*

4. *Por indebida destinación de dineros públicos.*

5. *Por tráfico de influencias debidamente comprobado.*

6. *Por las demás causales expresamente previstas en la Constitución Política.*

Parágrafo. *Las causales consagradas en los numerales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor”.*

Artículo 8°. El artículo 184 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 184. *El proceso de pérdida de investidura de Congresistas se adelantará con sujeción a las siguientes reglas:*

1. *La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la Constitución y la ley, en un término no mayor de cuarenta días hábiles por cada una de las dos instancias, los cuales se contarán a partir de la fecha*

de ejecutoria del auto admisorio de la demanda o de la ejecutoria de la providencia que admita el recurso de apelación, según el caso. La solicitud de pérdida de investidura podrá ser formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.

2. La declaratoria judicial de nulidad de la elección de Congresista no impedirá la declaratoria de la pérdida de investidura cuando a esta haya lugar.

3. El proceso de pérdida de investidura tendrá dos instancias. El Reglamento del Consejo de Estado determinará el reparto que deba hacerse, entre sus Secciones, de los procesos de pérdida de investidura para su conocimiento en primera instancia. La segunda instancia será de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo con exclusión de la Sección que hubiere proferido el fallo en primera instancia”.

Artículo 9°. El artículo 228 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

Se garantiza la autonomía de la Rama Judicial del Poder Público. La Rama Judicial tendrá autonomía presupuestal, patrimonial y administrativa, de conformidad con un régimen legal propio de naturaleza estatutaria, en los términos de la letra b del artículo 152 de esta Constitución.

A la Rama Judicial se le asignarán, en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, los recursos necesarios para que la administración de justicia se mantenga al día, se garantice el acceso oportuno y eficiente a la misma y se atienda su demanda sin dilaciones.

Parágrafo. Con el fin de garantizar su autonomía, la participación de la Rama Judicial en el Presupuesto General de la Nación de cada año, incluida la totalidad de los gastos e inversiones, no podrá ser inferior al 5% del mismo, porcentaje que en ningún caso podrá ser disminuido y no incluirá el presupuesto que se asigne a la Fiscalía General de la Nación”.

Artículo 10. El artículo 230 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 230. Los jueces, en sus providencias, son independientes y están sometidos a la Constitución, a la ley y al precedente judicial vinculante.

La ley determinará los requisitos y los casos en los cuales el precedente judicial tendrá efectos vinculantes”.

Artículo 11. El artículo 231 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 231. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, serán elegidos directamente por la respectiva corporación, previa convocatoria pública y abierta, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de cada Corporación, en los cuales se establecerán reglas para garantizar un adecuado equilibrio entre magistrados que provengan de la carrera judicial, la academia y el ejercicio profesional”.

Artículo 12. El artículo 232 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 232. Para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional se requiere:

1. Ser colombiano por nacimiento y ciudadano en ejercicio.

2. Ser abogado.

3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

4. No haber sido sancionado con pérdida de investidura o destitución de un cargo o empleo público.

5. Haber desempeñado, durante 20 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.

6. Tener 50 años de edad, como mínimo, para tomar posesión de dichos cargos.

Parágrafo primero. Para ser Magistrado de estas Corporaciones no será requisito pertenecer a la carrera judicial.

Parágrafo segundo. La edad de retiro forzoso para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial se establece en setenta (70) años”.

Artículo 13. El artículo 237 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:

1. Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.

2. Conocer de las demandas de nulidad por inconstitucionalidad instauradas en contra de los decretos o actos generales dictados por el Gobierno Nacional o por cualquier otra autoridad del orden nacional, independientemente de la naturaleza jurídica o del contenido de la decisión, cuyo juzgamiento no esté expresamente atribuido por la Constitución Política a la Corte Constitucional.

3. Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen.

En los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito

de buques o aeronaves extranjeros de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la Nación, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado.

4. Preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley.

5. Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley.

6. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley.

7. Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley.

8. Conocer de los recursos extraordinarios que la ley consagre en relación con las sentencias que profiera la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, entre cuyas finalidades deberá incluirse la protección efectiva de los Derechos Fundamentales.

Parágrafo 1. Para ejercer el Contencioso Electoral ante la Jurisdicción Administrativa contra el acto de elección de carácter popular cuando la demanda se fundamente en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio, es requisito de procedibilidad someterlas, antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo Nacional Electoral.

Parágrafo 2. La jurisdicción contencioso-administrativa decidirá la acción de nulidad electoral en el término máximo de un (1) año.

En los casos de única instancia, según la ley, el término para decidir no podrá exceder de seis (6) meses”.

Artículo 14. El artículo 238 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá suspender provisionalmente o anular, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo también podrá adoptar las medidas cautelares que regule la ley con el fin de hacer efectiva la protección de los derechos de las partes y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”.

Artículo 15. El artículo 241 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, solo por vicios de procedimiento en su formación.

2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, solo por vicios de procedimiento en su formación.

3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos solo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.

4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.

6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.

7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.

8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales, con exclusión de las decisiones de tutela que profieran la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, cuando la acción correspondiente se hubiere promovido en contra de una providencia judicial.

10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

11. Darse su propio reglamento.

Parágrafo. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible,

enmiende el defecto observado. Subsana el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.

Parágrafo Segundo. El control de constitucionalidad de los decretos que profiera el Gobierno Nacional cuyo juzgamiento no haya sido atribuido expresamente en este artículo a la Corte Constitucional y de los demás actos generales expedidos por las autoridades nacionales, con independencia de su naturaleza jurídica o su contenido, será de conocimiento exclusivo del Consejo de Estado”.

Artículo 16. El artículo 254 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 254. El Consejo Superior de la Judicatura no ejercerá funciones jurisdiccionales y se dividirá en tres (3) Salas: la sala de gobierno, la sala administrativa y la sala disciplinaria.

La dirección general estará a cargo de la Sala de Gobierno de la cual formarán parte 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 tendrá a su cargo la determinación de las políticas y directrices generales de funcionamiento de la Rama Judicial.

Los reglamentos de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional adoptarán las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad que se requiera de parte de sus Presidentes para atender las tareas y funciones propias de la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura”.

Artículo 17. El artículo 255 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 255. Para ser miembro del Consejo Superior de la Judicatura se requiere, como mínimo, ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y mayor de cuarenta y cinco (45) años.

1. La Sala Administrativa estará integrada por seis (6) directores cuyo nombramiento y libre remoción se efectuará así: tres (3) de ellos por el Consejo de Estado, dos (2) por la Corte Suprema de Justicia y uno (1) por la Corte Constitucional.

Tres (3) de los integrantes de la Sala Administrativa deberán tener título de abogado y acreditar el ejercicio de la profesión con buen crédito durante un período mínimo de veinte (20) años; los otros tres (3) Directores deberán acreditar título profesional en áreas administrativas, financieras o contables, con experiencia mínima de veinte (20) años en cargos de dirección, requisito este en relación con el cual la ley estatutaria podrá establecer equivalencias.

2. La Sala Disciplinaria estará integrada por siete (7) funcionarios elegidos para períodos de ocho años, así: tres (3) por el Consejo de Estado, tres (3) por la Corte Suprema de Justicia y uno (1) por la Corte Constitucional.

Para ser miembro de la Sala Disciplinaria, además, se requiere, como mínimo, acreditar título de abogado y haber ejercido la profesión con buen crédito durante un período de siquiera veinte (20) años.

A iniciativa de la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura, la ley podrá definir la estructura u organización que se requiera para el cumplimiento de las funciones administrativas, financieras o disciplinarias en el nivel territorial.

La ley podrá establecer la exigencia del requisito de la colegiatura obligatoria para el ejercicio de la profesión de abogado. Asimismo, la ley podrá determinar que dicha colegiatura asuma el control disciplinario derivado del ejercicio de la abogacía”.

Artículo 18. El artículo 256 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 256. Corresponde al Consejo Superior de la Judicatura ejercer las siguientes atribuciones:

1. Administrar la carrera judicial.

2. Elaborar las listas de elegibles para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por normas especiales.

3. Examinar la conducta y sancionar las faltas disciplinarias de los funcionarios de la rama judicial, con excepción de aquellos amparados por fuero consagrado en la presente Constitución. Igualmente conocerá del régimen disciplinario aplicable a los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley.

4. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.

5. Elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso.

6. Las demás que señale la ley”.

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

“Artículo 257. Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones:

1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales.

2. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia, que garanticen el adecuado y suficiente acceso a la misma, así como su eficiente funcionamiento.

De la misma manera, con el propósito de mantener al día la administración de justicia y evitar

situaciones de congestión que puedan dilatar su oportuno desempeño, se podrán crear, en forma transitoria, en cualquier especialidad o nivel de la jurisdicción, despachos de descongestión que solo ejercerán las funciones que expresamente se precisen en su acto de creación y, por tanto, podrán quedar exonerados, entre otros aspectos, del conocimiento de procesos judiciales originados en acciones de tutela, populares, de cumplimiento, hábeas corpus y de asuntos administrativos propios de las corporaciones a las cuales sean adscritos.

3. 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.

4. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales.

5. De acuerdo con los objetivos, los criterios y los límites generales que establezca la ley, la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura, a instancia de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado, para cada una de sus respectivas jurisdicciones, por razones de necesidad o de conveniencia apoyadas en estudios que evidencien una grave situación de congestión actual o inminente, podrá revisar, reasignar o fijar competencias de los despachos judiciales en cualquiera de los niveles de la Jurisdicción, todo con la finalidad de garantizar la mejor prestación del servicio.

6. Las demás que señale la ley”.

Artículo 20. El artículo 264 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 264. La Comisión Nacional de Control y Vigilancia Electoral se compondrá de nueve (9) Comisionados elegidos en un proceso que consta de tres fases. La primera a cargo de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, que efectúa la convocatoria pública y analiza el cumplimiento de los requisitos formales de quienes se inscriban. La segunda de competencia de los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional a quienes compete dentro del grupo de inscritos que según la ESAP reúnen los requisitos, conformar la lista de aspirantes de entre quienes ostenten las mayores calificaciones de los parámetros exigidos en cuanto a su perfil profesional especializado. Y la tercera por cuenta del Congreso de la República, Corporación que de la lista de candidatos que le remitan los Presidentes de estas Cortes, mediante voto secreto y por el sistema de mayoría simple, elegirá a los Comisionados Electorales de entre quienes reúnan el mayor número de votos.

Los Comisionados serán elegidos para un período de (6) seis años, con la posibilidad de ser reelegidos por (1) una sola vez. Serán servidores

públicos de dedicación exclusiva; deberán acreditar experiencia mínima de diez (10) años en derecho electoral, en procesos democráticos y en mecanismos de participación ciudadana; y tendrán las mismas inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional”.

Artículo 21. El artículo 265 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 265. De conformidad con la ley, la Comisión Nacional de Inspección y Vigilancia Electoral, regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:

1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.

2. Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil.

3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.

4. Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.

5. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.

6. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.

7. Reconocer y cancelar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos.

8. Reglamentar la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación social del Estado.

9. Colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos.

10. Decidir, de oficio o por solicitud, sobre la cancelación de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando quiera que contra aquellos exista sentencia penal ejecutoriada o sanción disciplinaria en firme. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.

11. Darse su propio reglamento.

12. Las demás que le confiera la ley

Parágrafo: La Comisión Nacional de Control y Vigilancia Electoral sólo podrá deliberar cuando se reúnan la mitad más uno de sus integrantes y el quórum decisivo será en todos los casos equivalente a las dos terceras partes de los miembros de la entidad”.

Artículo 22. *Vigencia.* El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

Mauricio Fajardo Gómez,

Presidente del Consejo de Estado.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Primera parte, Introducción

La Constitución Política de Colombia, a partir de las sustanciales transformaciones que le fueron introducidas en 1991, estableció no solo como fin esencial del Estado sino que le atribuyó la condición de fundamento basilar de la existencia del mismo, a la efectiva materialización de los derechos fundamentales, propósito que carecería de toda viabilidad real de concreción si los asociados no contaran con mecanismos institucionales idóneos con el fin de garantizar la protección y la eficacia de sus derechos. Por consiguiente, el acceso a la Administración de Justicia, enderezado a que esta dispense una resolución sustancial, eficaz y oportuna a los litigios en los cuales se encuentran en juego los derechos de las personas, resulta consustancial a la consolidación del sistema democrático mismo y a la construcción de una ciudadanía incluyente.

Síguese de lo anterior que el diseño del sistema de Administración de Justicia o cualquier modificación que se proponga a la arquitectura orgánica o a la dinámica de funcionamiento del mismo no puede considerar como norte a un objetivo distinto que el individuo, que la efectividad de sus derechos y que la protección real de los mismos a través de una Jurisdicción que suponga una auténtica garantía tanto de convivencia pacífica como de vigencia de un orden económico y social justo. Tal la razón por la cual en las más sólidas democracias occidentales contemporáneas se acepta sin titubeos que el derecho fundamental a un amparo judicial sustancial y oportuno o al acceso a la Justicia —en los términos del actualmente vigente artículo 229 constitucional— impone a los Estados el deber de garantizar a los individuos bajo su égida tanto la posibilidad de poner en movimiento el aparato jurisdiccional a través de la formulación de una pretensión, como especialmente la tranquilidad consistente en que obtendrán una pronta resolución de la misma, de suerte que, adicionalmente, si la decisión resulta estimatoria de lo deprecado por el accionante, este podrá lograr la plena eficacia de la sentencia a través de la articulación de los pertinentes mecanismos de ejecución encaminados hacia su adecuado cumplimiento.

Así las cosas, el acceso a la justicia se materializa de manera efectiva tanto por la disponibilidad formal de cauces procesales a favor del ciudadano,

como por la efectividad de garantías conectadas con el correcto funcionamiento de un buen servicio de justicia que asegure la adopción de decisiones justas y oportunas.

Es, entonces, el robustecimiento de la posición jurídica y también material de las personas, en tanto que usuarias y destinatarias de la función pública de administración de Justicia, el motor que debe impulsar la formulación de estrategias y/o el impulso de modificaciones normativas informadas por el propósito de mejorar las condiciones de prestación del servicio de justicia y es ese, de hecho, el *telos* que en lo sustancial subyace a la presente propuesta de reforma al sistema colombiano de Administración de Justicia.

Naturalmente, el aludido diseño mal podría desconocer que si bien es verdad que la de administrar justicia de forma institucionalizada constituye una función esencial en el seno del Estado Social y Democrático de Derecho que da lugar a la integración de un específico sector de la estructura del Estado colombiano, no es menos cierto que se trata de una responsabilidad estatal a cuya asunción concurren diversas instituciones y autoridades —incluida la existencia de espacios de justicia alternativa— de las distintas ramas del Poder Público.

En ese orden de ideas, como orientación básica general de esta reforma igualmente debe encontrarse la idea en virtud de la cual la pronta y cumplida administración de justicia debe ser concebida como una política pública estatal prioritaria que, como todas las de su índole, precisa de los medios —especialmente de los económicos— indispensables para su efectiva realización. Ello más aún si se toma en consideración que si bien tradicionalmente las respectivas políticas y planes de desarrollo han incorporado algunos —sin duda importantes— aspectos o problemas propios del sector justicia, lo cierto es que en la Rama Judicial solo se ha pensado en términos de mantener su funcionamiento básico históricamente muy poco cambiantes, con evidente desconocimiento del desarrollo acelerado de una sociedad como la de hoy, a la cual es propia una creciente conflictividad que no encuentra respuestas satisfactorias en el aparato jurisdiccional.

Cierto es que la problemática de la Administración de Justicia ha de ser un asunto que concite la atención y el interés de todos los sectores de la vida nacional y que a la búsqueda e implementación de soluciones deben concurrir actores como el sector privado o la cooperación internacional; empero, la responsabilidad primigenia o fundamental en la formulación y materialización de propuestas debe continuar en cabeza del Estado, pues la Rama Judicial constituye pilar de la Democracia, de la convivencia social y de la justa protección de los derechos e intereses de los asociados.

Con fundamento en la anotada perspectiva, que se finca en la centralidad del papel desempeñado por la efectividad de los derechos e intereses de las personas en el Estado Social y Democrático de Derecho, el presente proyecto de Acto Legislativo

tiene como hilo conductor que comunica la totalidad de los asuntos que lo integran, el propósito de hacer frente a las dificultades y de mejorar las condiciones en las cuales los habitantes en el territorio de la República entran en relación con el aparato jurisdiccional con miras a obtener solución definitiva y eficaz a sus controversias. De este modo, aunque solo con el propósito de hilvanar de mejor manera metodológicamente esta Exposición de Motivos, las diferentes propuestas se articulan alrededor de tres grandes ejes temáticos, a su turno íntimamente imbricados entre sí, los cuales se corresponden con los que probablemente constituyen los tres principales y más genéricos propósitos a los cuales se orienta la reforma constitucional a la Administración de Justicia.

Cinco ejes temáticos orientadores del proyecto de Acto Legislativo mediante el cual se propone reformar la Administración de Justicia.

En primer lugar, se plantea la introducción de aquellos cambios constitucionales imprescindibles con miras a procurarle a la Rama Judicial los medios materiales necesarios y suficientes en orden a que el usuario de este servicio público obtenga del mismo eficaz y oportuna atención a su pedimento de resolución definitiva de un litigio; en consecuencia, se busca articular diversos mecanismos que, apuntalados en el fortalecimiento de la autonomía y de la independencia de la Administración de Justicia, permitan solucionar los graves problemas de congestión y de atraso en la resolución de las controversias sometidas a su conocimiento, de suerte que al ciudadano le sea posible esperar respuestas institucionales serias y oportunas en esta materia, que desincentiven el recurso a la composición de los litigios a través de vías ajenas y contrarias a la legalidad y a la acción del Estado.

La perentoriedad de consignar este propósito y de introducir elementos, a nivel constitucional, que conduzcan al referido objetivo, no puede soslayar —y, de hecho, no se aparta de ello— que la modificación por este rubro introducida a la Carta Fundamental ha de venir acompañada de la formulación y de la ejecución de políticas que apunten a fortalecer tanto el reconocimiento de derechos como el cumplimiento de deberes por parte de los asociados sin necesidad de acudir al aparato jurisdiccional, por manera que se incida de forma directa en las fuentes generadoras de congestión —como la consuetudinaria actividad estatal desconocedora de derechos e incumplidora de obligaciones o de decisiones o de líneas jurisprudenciales uniformes y reiteradas, al igual que el uso abusivo que por parte de determinados sectores de la actividad privada se hace de la Administración de Justicia—, así como también ha de sustentarse en la realización de estudios e investigaciones que establezcan la realidad de las necesidades —demanda— de justicia y de las posibilidades reales de satisfacción —oferta— de las mismas. Empero, la acome-

tida integral de todas estas actividades precisa, en algunas materias, de específico soporte en la Carta Política y es a la inclusión de dicho basamento en la Constitución Política que, por este concepto, se contrae la propuesta de reforma.

En segundo lugar y en directa conexión con lo anterior, el proyecto de reforma constitucional tiene por objeto *robustecer la posición jurídica al igual que la efectividad de los derechos de los consumidores*, tanto a través de la consagración del deber de actualizar y de completar la normatividad que se ocupa de regular tales garantías, como por medio de la implementación tanto de cauces judiciales como de mecanismos alternativos de solución de conflictos que permitan al gran volumen de población que se ve ubicada en la aludida situación —esto es en la de consumidor— poner en conocimiento del aparato estatal de Administración de Justicia los litigios derivados del cotidiano interactuar en el tráfico comercial, conflictos cuya cuantía económica suele resultar muy inferior al monto de los costos que de ordinario habría de asumir quien se siente perjudicado para llevar el asunto a conocimiento de la Rama Judicial del Poder Público.

Estas circunstancias, más allá de dar lugar a una generalizada sensación de impotencia en el ciudadano, le restan legitimidad a las instituciones públicas, las cuales, por este concepto, resultan percibidas como lejanas y desentendidas de los frecuentes y habituales conflictos que involucran a los individuos; naturalmente, aproximarle a las personas mecanismos eficientes y oportunos de solución de estas controversias supone garantizarles, de mejor manera, una adecuada protección y efectividad del derecho fundamental a acceder a la Administración de Justicia y a obtener de ella pronunciamientos sustanciales y definitivos que zanjen los litigios que probablemente de forma más común —pero no por ello, menos intensa— impactan diversas esferas de la vida de los coasociados.

En tercer lugar, pero a la vez como corolario y como fundamento de lo anterior, la efectividad del derecho al amparo judicial ágil y sustancial que asiste a toda persona no puede ni debe propugnarse sin el adecuado *fortalecimiento de la autonomía y de la independencia de la Rama Judicial*; solo una Judicatura subordinada en exclusiva al ordenamiento jurídico, integrada por jueces y magistrados probos, capaces y ajenos a la injerencia de poderes o de intereses, públicos o privados, distintos del sagrado propósito de declarar el Derecho para garantizar la justicia y la paz social, puede ser fiel garante de la protección de los derechos y libertades de las personas, así como de la prevalencia de las instituciones democráticas, de la legalidad y del interés general.

Tal la razón por la cual a pesar de que la atribución principal y prioritaria de la Administración de Justicia está constituida por el desempeño de su actividad jurisdiccional, mal podría desconocerse que el desarrollo de la misma exige, de manera concomitante y complementaria pero esencial, de

una estructura administrativa y de gobierno que funcione de manera armónica con las instancias de decisión judicial, siempre bajo los dictados de los principios de independencia y de autonomía en comento. Y si bien con el tránsito constitucional de 1991 se dieron pasos trascendentales en la anotada dirección, varios y muy importantes aspectos relacionados con este extremo fueron regulados por el Constituyente de forma tal que se dio lugar a la constatación de serias disfuncionalidades que menoscaban la objetividad e imparcialidad que los ciudadanos esperan de sus autoridades judiciales y, por esa vía, comprometen la posibilidad de acceder a una justicia material y eficiente. De la solución a tales inconvenientes, en cuanto normativamente resulta posible —y necesariamente a nivel constitucional—, también se ocupa el presente proyecto.

En cuarto término, los tres ejes temáticos y finalidades precedentemente expuestos cuentan, entre los presupuestos para su consecución pero, al mismo tiempo, entre los indudables efectos de su concreción, con el *incremento de los niveles de seguridad jurídica que a la colectividad deben proporcionar los administradores de Justicia*. Ello en atención a que, de un lado, complejas problemáticas pendientes de resolución a nivel normativo-constitucional como los límites de la procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales o la eficacia vinculante de los precedentes judiciales, sin duda constituyen factores que abundan en la sumatoria de obstáculos interpuestos a la obtención de amparo judicial pronto y sustantivo para los ciudadanos y, de otra parte, la solución de la grave problemática de congestión en los despachos judiciales así como la corrección de las disfuncionalidades actualmente existentes entre los órganos de administración y gobierno de la Rama y las distintas instancias de decisión jurisdiccional a su interior, lo cual, sin duda, habrá de redundar en un considerable incremento de los niveles de seguridad jurídica que el aparato judicial estará en condiciones de ofrecer a los habitantes del país.

Y en quinto y último lugar, en relación con la denominada justicia electoral se evidencia el propósito de dotar al actualmente denominado Consejo Nacional Electoral de independencia respecto del poder y de los partidos políticos como garantía de transparencia y de neutralidad para los participantes en el proceso democrático electoral, para cuyo efecto se propone la reestructuración y reasignación de las funciones actualmente a cargo de dicho organismo, así como la modificación del procedimiento de elección de sus integrantes, en el cual, para contribuir al equilibrio entre los poderes públicos, intervendrían las Ramas Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional; de igual forma, se propone la modificación de los requisitos para la elección de los integrantes del nuevo órgano de control y vigilancia —que se denominará Comisión Nacional de Control y Vigilancia Electoral—, así como el aumento de su período constitucional.

En cuanto tiene que ver con las funciones que el artículo 265 de la Constitución Política actualmente otorga al Consejo Nacional Electoral, en el presente proyecto de Acto Legislativo se propone, entre otras cosas, sustituir la denominada “revocatoria de la personería jurídica de los partidos políticos y de la inscripción de candidatos” por la figura de “cancelación” de dichas personería e inscripción; la supresión de las facultades que actualmente ejerce el citado Consejo (i) en materia de revisión de los escrutinios en cualquiera de las etapas del procedimiento administrativo electoral, (ii) en condición de cuerpo consultivo del Gobierno en temas electorales y (iii) en desarrollo de la atribución de presentar proyectos tanto de actos legislativos como de ley.

Así las cosas, en el marco de los cuatro ejes temáticos-objetivos principales de la propuesta de reforma aludidos en precedencia, se dará cuenta, en la presente Exposición de Motivos, de las razones que sustentan las más importantes modificaciones que se proponen en relación con el texto Superior mediante este proyecto de Acto Legislativo.

La siguiente tabla de contenido puede resultar útil a efectos de identificar los elementos que integran la Exposición de Motivos:

1. Fortalecimiento de la garantía de acceso a la Administración de Justicia en términos de obtención de resolución judicial pronta y sustancial a los litigios planteados ante la Jurisdicción.

1.1. El incremento de la demanda de Justicia y el estancamiento de la demanda de la misma.

1.2. El rendimiento, en términos estadísticos, de la Administración de Justicia.

1.3. Garantía constitucional de autonomía y estabilidad presupuestales para la Rama Judicial.

1.4. Atribución de nuevas facultades al órgano de Gobierno de la Rama Judicial para adoptar medidas permanentes con el fin de mantener la Justicia al día o transitorias para afrontar situaciones coyunturales de congestión.

1.5. Fundamento constitucional para la adopción de todo tipo de medidas cautelares, como elemento integrante del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

1.6. La atribución excepcional de función jurisdiccional a particulares.

1.7. La atribución de función jurisdiccional a autoridades administrativas.

2. Fundamento constitucional para la adopción de medidas de protección legal y judicial a los consumidores.

3. Fortalecimiento de la autonomía e independencia de la Rama Judicial en el marco del principio constitucional de separación de poderes.

3.1. La garantía de autonomía para la Rama Judicial como presupuesto necesario de pervivencia del Estado Constitucional.

3.2. Las disfuncionalidades del actual Consejo Superior de la Judicatura.

3.3. La inviabilidad del retorno al gobierno y administración de la Rama Judicial por parte del Ejecutivo.

3.4. Reingeniería al Consejo Superior de la Judicatura.

3.5. La supresión de funciones jurisdiccionales al Consejo Superior de la Judicatura.

3.6. Procedimiento y requisitos para la integración de las Altas Cortes.

3.7. Sin autonomía —y suficiencia— presupuestal, no existe auténtica autonomía para la Rama Judicial.

4. Fortalecimiento de la seguridad jurídica fruto de la actividad desplegada por parte del Poder Judicial.

4.1. Seguridad jurídica como presupuesto de desarrollo y de convivencia pacífica y justa.

4.2. Acción de tutela contra providencias judiciales.

4.3. Papel de la jurisprudencia en el sistema jurídico nacional.

4.4. Delimitación de competencias para el control judicial de actos normativos de alcance general.

4.5. Competencia para la suspensión y anulación de actos administrativos.

4.6. Tecnificación del régimen constitucional de pérdida de investidura y consagración de la doble instancia en dichos procesos.

5. Cambio de denominación, reestructuración y reasignación de funciones actualmente atribuidas al Consejo Nacional Electoral.

Asimismo, con el propósito de facilitar la identificación de los cambios propuestos en el proyecto de Acto Legislativo que a consideración del honorable Congreso de la República presenta el Consejo de Estado, en el siguiente cuadro comparativo se contrastan los textos de los preceptos constitucionales vigentes con los de la propuesta de reforma:

Artículo 78. Versión actualmente vigente.	Artículo 78. Versión propuesta por el Consejo de Estado.
<p>La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.</p> <p>Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.</p> <p>El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.</p>	<p>La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.</p> <p>Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.</p> <p>El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.</p> <p><u>Los mecanismos alternativos de solución de litigios de consumo tendrán por objeto principal facilitar el acceso de los consumidores a la administración de justicia y</u></p>

	<p><u>estarán sometidos a los principios de independencia, transparencia, contradicción, eficacia, legalidad, libertad y representación.</u></p> <p><u>Parágrafo 1. Con el fin de garantizar la efectividad de los derechos de los consumidores, la ley determinará los medios de control jurisdiccional respecto de los mecanismos alternativos de solución de litigios de consumo y establecerá los requisitos para su procedencia, de conformidad con criterios de interés general. Además, la ley regulará la procedencia del arbitramento que para estos casos siempre deberá ser gratuito y dispondrá su obligatoriedad en cuanto el respectivo consumidor decida acogerse voluntariamente a tal mecanismo de solución de conflictos.</u></p> <p><u>Parágrafo Transitorio. El Gobierno Nacional, en un plazo no mayor de un año contado a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, creará y pondrá en funcionamiento las instituciones necesarias para garantizar la protección del consumidor, la libre competencia y evitar el fraude fiscal. El Consejo de Estado presentará al Congreso de la República, dentro del mismo plazo, un proyecto de Código de Protección al Consumidor.</u></p>
<p>Artículo 86. Versión actualmente vigente.</p>	<p>Artículo 86. Versión propuesta por el Consejo de Estado.</p>
<p>Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y 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.</p> <p>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.</p>	<p>Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y 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.</p> <p>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.</p> <p><u>Las decisiones que seleccionen fallos de tutela para su eventual revisión, siempre deberán motivarse de manera suficiente y en debida forma.</u></p>
<p>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.</p> <p>En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.</p> <p>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.</p> <p><u>Parágrafo. La acción de tutela contra providencias judiciales procederá excepcionalmente, siempre que concurren los siguientes requisitos:</u></p> <p><u>1. Que se promueva por intermedio de apoderado judicial, para cuyo propósito la ley regulará la defensoría pública. La ley establecerá las sanciones que procedan contra quien instaure o promueva de forma temeraria o manifiestamente infundada la acción de tutela contra providencias judiciales.</u></p>

	<p>2. Que contra la providencia judicial se hayan agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios en cuanto estos fueren procedentes.</p> <p>3. Que se presente dentro de los treinta (30) días siguientes a su ejecutoria, ante el mismo ramo de la Jurisdicción del cual emanó el pronunciamiento respectivo. En estos eventos, el término para fallar será de treinta días.</p> <p>La sentencia que decida una acción de tutela instaurada contra providencia judicial sólo podrá impartir la orden de rehacer o de adecuar la actuación que constituyó la causa de la amenaza o de la vulneración del derecho fundamental. El juez de tutela no podrá desplazar al juez natural de la causa original en el ejercicio de sus funciones, salvo cuando haya lugar al reemplazo de un laudo arbitral.</p> <p>En estos casos la impugnación contra la sentencia de tutela se concederá en el efecto suspensivo. De las acciones de tutela instauradas contra providencias judiciales proferidas por la Corte Suprema de Justicia o por el Consejo de Estado conocerá, en única instancia, la misma Corporación que emitió el fallo respectivo. En este evento el pronunciamiento mediante el cual se decida la acción de tutela no será objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional.</p> <p>No será procedente la acción de tutela contra providencias proferidas en los procesos iniciados en ejercicio de la acción de tutela.</p>		<p>Parágrafo.- Los conflictos de competencia entre jurisdicciones, no asignados especialmente, serán dirimidos en la forma en que lo establezca la ley, por Salas de Decisión integradas por un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, uno del Consejo de Estado y otro de la Corte Constitucional.</p>
<p>Artículo 116. Versión actualmente vigente.</p> <p>La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.</p> <p>El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.</p> <p>Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.</p> <p>Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.</p>	<p>Artículo 116. Versión propuesta por el Consejo de Estado.</p> <p>La Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces, administran justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.</p> <p>El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.</p> <p>Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas de carácter técnico, pero sólo para dirimir conflictos originados en derechos de los consumidores, derecho de la competencia, derechos de los usuarios de transporte, de vivienda, de servicios públicos y usuarios de los sistemas financiero o de salud, así como aquellas controversias relativas a la aplicación de los regímenes de insolvencia empresarial y liquidación de sociedades. Las decisiones que le pongan fin a estas actuaciones podrán impugnarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sin perjuicio de las excepciones previstas en la ley. En ningún caso dichas autoridades administrativas podrán adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.</p> <p>Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley. La ley podrá regular la procedencia del arbitramento para el ejercicio efectivo de los derechos de los consumidores al cual se refiere el parágrafo 1 del artículo 78 de la presente Constitución, en cuyo caso la habilitación para la realización del mismo será conferida directamente por la ley.</p>	<p>Artículo 179. Versión actualmente vigente.</p> <p>No podrán ser congresistas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. 2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección. 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección. 4. Quienes hayan perdido la investidura de congresista. 5. Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política. 6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha. 7. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento. 8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente. <p>Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco, con las autoridades no contemplados en estas disposiciones.</p>	<p>Artículo 179. Versión propuesta por el Consejo de Estado.</p> <p>No podrán ser congresistas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial ejecutoriada, proferida por autoridad judicial nacional o extranjera, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. 2. Quienes se hubieren posesionado o asumido, como servidores públicos, cargos o empleos entre cuyas funciones se encuentre previsto el ejercicio de gobierno o de autoridad de naturaleza administrativa decisoria o aquellos que comporten funciones de autoridad jurisdiccional o militar, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de inscripción y hasta la fecha en la cual se realicen las correspondientes elecciones. 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración o ejecución de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la inscripción y hasta la fecha en que se realicen las correspondientes elecciones. 4. Quienes hubieren perdido la investidura. 5. Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que se hayan posesionado o ejercido cargos o empleos entre cuyas funciones se encuentre previsto el ejercicio de gobierno o de autoridad de naturaleza administrativa decisoria o aquellos que comporten funciones de autoridad jurisdiccional o militar, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de inscripción y hasta la fecha en la cual se realicen las correspondientes elecciones. 6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil y se inscriban para elección de cargos o de miembros de corporaciones públicas. 7. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento. 8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente. <p>Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La circunscripción departamental comprenderá los municipios que integran el respectivo departamento.</p>

<p>Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5.</p> <p>Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en el numeral 8 del presente artículo no se aplicará a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del presente Acto Legislativo.</p>	<p>Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5; <u>sin embargo, esta excepción no será aplicable cuando los eventos previstos en el numeral 5 se presenten en ciudades que tengan la condición de distrito capital, distrito especial o capital de departamento o en aquellos municipios cuyo número de habitantes corresponda, al menos, al 1% del censo de población del país.</u></p>	<p>4. Por indebida destinación de dineros públicos.</p> <p>5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.</p> <p>Parágrafo. Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.</p>	<p>4. Por indebida destinación de dineros públicos.</p> <p>5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.</p> <p>6. Por las demás causales expresamente previstas en la Constitución Política.</p> <p>Parágrafo. Las causales consagradas en los numerales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.</p>
<p>Artículo 180. Versión actualmente vigente</p>	<p>Artículo 180. Versión propuesta por el Consejo de Estado.</p>	<p>Artículo 184. Versión actualmente vigente</p>	<p>Artículo 184. Versión propuesta por el Consejo de Estado.</p>
<p>Los congresistas no podrán:</p> <ol style="list-style-type: none"> Desempeñar cargo o empleo público o privado. Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. La ley establecerá las excepciones a esta disposición. Ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos. Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de este. Se exceptúa la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones. 	<p>Los congresistas no podrán:</p> <ol style="list-style-type: none"> Desempeñar cargo o empleo público o privado. Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas <u>o ejecutar</u>, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. La ley establecerá las excepciones a esta disposición. Ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos. Celebrar <u>o ejecutar</u> contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de este. Se exceptúa la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones. 	<p>La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley y en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.</p>	<p><u>El proceso de pérdida de investidura de Congresistas se adelantará con sujeción a las siguientes reglas:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con <u>la Constitución</u> y la ley, en un término no mayor de <u>cuarenta</u> días hábiles <u>por cada una de las dos instancias, los cuales se contarán a partir de la fecha de ejecutoria del auto admisorio de la demanda o de la ejecutoria de la providencia que admita el recurso de apelación, según el caso. La solicitud de pérdida de investidura podrá ser formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.</u> <u>La declaratoria judicial de nulidad de la elección de Congresista no impedirá la declaratoria de la pérdida de investidura cuando a esta haya lugar.</u> <u>El proceso de pérdida de investidura tendrá dos instancias. El Reglamento del Consejo de Estado determinará el reparto que deba hacerse entre sus Secciones, de los procesos de pérdida de investidura para su conocimiento en primera instancia. La segunda instancia será de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo con exclusión de la Sección que hubiere proferido el fallo en primera instancia.</u>
<p>Parágrafo 1°. Se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra universitaria.</p>	<p>Parágrafo 1°. Se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra universitaria.</p>	<p>Artículo 228. Versión actualmente vigente.</p>	<p>Artículo 228. Versión propuesta por el Consejo de Estado.</p>
<p>Parágrafo 2°. El funcionario que en contravención del presente artículo, nombre a un Congresista para un empleo o cargo o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, incurrirá en causal de mala conducta.</p>	<p>Parágrafo 2°. El funcionario que en contravención del presente artículo, nombre a un Congresista para un empleo o cargo o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, incurrirá en causal de mala conducta.</p>	<p>La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.</p>	<p>La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.</p>
<p>Artículo 181. Versión actualmente vigente</p>	<p>Artículo 181. Versión propuesta por el Consejo de Estado.</p>	<p><u>Se garantiza la autonomía de la Rama Judicial del Poder Público. La Rama Judicial tendrá autonomía presupuestal, patrimonial y administrativa, de conformidad con un régimen legal propio de naturaleza estatutaria, en los términos de la letra b del artículo 152 de esta Constitución.</u></p>	<p><u>Se garantiza la autonomía de la Rama Judicial del Poder Público. La Rama Judicial tendrá autonomía presupuestal, patrimonial y administrativa, de conformidad con un régimen legal propio de naturaleza estatutaria, en los términos de la letra b del artículo 152 de esta Constitución.</u></p>
<p>Las incompatibilidades de los congresistas tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo. En caso de renuncia, se mantendrán durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior.</p> <p>Quien fuere llamado a ocupar el cargo, quedará sometido al mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades a partir de su posesión.</p>	<p>Las incompatibilidades de los congresistas tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo. En caso de renuncia, se mantendrán durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior.</p> <p>Quien fuere llamado a ocupar el cargo, quedará sometido a <u>las mismas inhabilidades previstas para el momento en que se surtieron las correspondientes elecciones; el régimen de incompatibilidades le será aplicable a partir de su posesión.</u></p>	<p><u>Ala Rama Judicial se le asignarán, en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, los recursos necesarios para que la administración de justicia se mantenga al día, se garantice el acceso oportuno y eficiente a la misma y se atienda su demanda sin dilaciones.</u></p>	<p><u>Ala Rama Judicial se le asignarán, en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, los recursos necesarios para que la administración de justicia se mantenga al día, se garantice el acceso oportuno y eficiente a la misma y se atienda su demanda sin dilaciones.</u></p>
<p>Artículo 183. Versión actualmente vigente</p>	<p>Artículo 183. Versión propuesta por el Consejo de Estado.</p>	<p><u>Parágrafo. Con el fin de garantizar su autonomía, la participación de la Rama Judicial en el Presupuesto General de la Nación de cada año, incluida la totalidad de los gastos e inversiones, no podrá ser inferior al 5% del mismo, porcentaje que en ningún caso podrá ser disminuido</u></p>	<p><u>Parágrafo. Con el fin de garantizar su autonomía, la participación de la Rama Judicial en el Presupuesto General de la Nación de cada año, incluida la totalidad de los gastos e inversiones, no podrá ser inferior al 5% del mismo, porcentaje que en ningún caso podrá ser disminuido</u></p>
<p>Los congresistas perderán su investidura:</p>	<p>Los congresistas perderán su investidura:</p>		
<ol style="list-style-type: none"> Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura. 	<ol style="list-style-type: none"> Por violación del régimen <u>constitucional</u> de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura. 		
<ol style="list-style-type: none"> Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse. 	<ol style="list-style-type: none"> Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse. 		

	y no incluirá el presupuesto que se asigne a la Fiscalía General de la Nación.		
Artículo 230. Versión actualmente vigente.	Artículo 230. Versión propuesta por el Consejo de Estado.	En los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la nación, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado.	En los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la nación, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado.
Los jueces, en sus providencias, sólo 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.	Los jueces, en sus providencias, son independientes y están sometidos <u>ala Constitución, a la ley y al precedente judicial vinculante.</u> <u>La ley determinará los requisitos y los casos en los cuales el precedente judicial tendrá efectos vinculantes.</u>	4. Preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley. 5. Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley. 6. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley. 7. Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley.	4. Preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley. 5. Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley. 6. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley. 7. Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley.
Artículo 231. Versión actualmente vigente.	Artículo 231. Versión propuesta por el Consejo de Estado.		
Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán nombrados por la respectiva corporación, de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura.	Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, <u>serán elegidos directamente por la respectiva corporación, previa convocatoria pública y abierta, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de cada Corporación, en los cuales se establecerán reglas para garantizar un adecuado equilibrio entre magistrados que provengan de la carrera judicial, la academia y el ejercicio profesional.</u>		
Artículo 232. Versión actualmente vigente.	Artículo 232. Versión propuesta por el Consejo de Estado.		
Para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se requiere: 1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio. 2. Ser abogado. 3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. 4. Haber desempeñado, durante diez 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 ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional se requiere: 1. Ser colombiano por nacimiento y ciudadano en ejercicio. 2. Ser abogado. 3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. 4. <u>No haber sido sancionado con pérdida de investidura o destitución de un cargo o empleo público.</u> 5. Haber desempeñado, <u>durante 20 años</u> , 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. 6. <u>Tener 50 años de edad, como mínimo, para tomar posesión de dichos cargos.</u>	Parágrafo. Para ejercer el Contencioso Electoral ante la Jurisdicción Administrativa contra el acto de elección de carácter popular cuando la demanda se fundamente en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio, es requisito de procedibilidad someterlas, antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo Nacional Electoral.	Parágrafo 1º. <u>Para ejercer el Contencioso Electoral ante la Jurisdicción Administrativa contra el acto de elección de carácter popular cuando la demanda se fundamente en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio, es requisito de procedibilidad someterlas, antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo Nacional Electoral.</u> Parágrafo 2º. <u>La jurisdicción contencioso administrativa decidirá la acción de nulidad electoral en el término máximo de un (1) año. En los casos de única instancia, según la ley, el término para decidir no podrá exceder de seis (6) meses.</u>
Parágrafo. Para ser Magistrado de estas corporaciones no será requisito pertenecer a la carrera judicial.	Parágrafo 1º. Para ser Magistrado de estas Corporaciones no será requisito pertenecer a la carrera judicial. Parágrafo 2º. <u>La edad de retiro forzoso para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial se establece en setenta (70) años.</u>		
Artículo 237. Versión actualmente vigente.	Artículo 237. Versión propuesta por el Consejo de Estado.	Artículo 238. Versión actualmente vigente.	Artículo 238. Versión propuesta por el Consejo de Estado.
Son atribuciones del Consejo de Estado: 1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley. 2. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.	Son atribuciones del Consejo de Estado: 1. Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo. 2. <u>Conocer de las demandas de nulidad por inconstitucionalidad instauradas en contra de los decretos o actos generales dictados por el Gobierno Nacional o por cualquier otra autoridad del orden nacional, independientemente de la naturaleza jurídica o del contenido de la decisión, cuyo juzgamiento no esté expresamente atribuido por la Constitución Política a la Corte Constitucional.</u> 3. Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen.	La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.	La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá suspender provisionalmente <u>o anular</u> , por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial. <u>La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo también podrá adoptar las medidas cautelares que regule la ley con el fin de hacer efectiva la protección de los derechos de las partes y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.</u>
Artículo 241. Versión actualmente vigente.	Artículo 241. Versión propuesta por el Consejo de Estado.	Artículo 241. Versión actualmente vigente.	Artículo 241. Versión propuesta por el Consejo de Estado.
A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: 1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación. 2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.	A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: 1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación. 2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.	A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: 1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación. 2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.	A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: 1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación. 2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

<p>3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.</p> <p>4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.</p> <p>5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.</p> <p>6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.</p> <p>7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.</p> <p>8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.</p> <p>9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.</p> <p>10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.</p> <p>11. Darse su propio reglamento.</p> <p>Parágrafo. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.</p> <p>Parágrafo 2º. El control de constitucionalidad de los decretos que profiera el Gobierno Nacional cuyo juzgamiento no haya sido atribuido expresamente en este artículo a la Corte Constitucional y de los demás actos generales expedidos por las autoridades nacionales, con independencia de su naturaleza jurídica o su contenido, será de conocimiento exclusivo del Consejo de Estado.</p>	<p>3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.</p> <p>4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.</p> <p>5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.</p> <p>6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.</p> <p>7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.</p> <p>8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.</p> <p>9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales, con exclusión de las decisiones de tutela que profieran la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, cuando la acción correspondiente se hubiere promovido en contra de una providencia judicial.</p> <p>10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.</p> <p>11. Darse su propio reglamento.</p> <p>Parágrafo. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.</p> <p>Parágrafo 2º. El control de constitucionalidad de los decretos que profiera el Gobierno Nacional cuyo juzgamiento no haya sido atribuido expresamente en este artículo a la Corte Constitucional y de los demás actos generales expedidos por las autoridades nacionales, con independencia de su naturaleza jurídica o su contenido, será de conocimiento exclusivo del Consejo de Estado.</p>	<p>Artículo 254. Versión actualmente vigente.</p> <p>El Consejo Superior de la Judicatura se dividirá en dos salas:</p> <p>1. La Sala Administrativa, integrada por seis magistrados elegidos para un período de ocho años, así: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado.</p> <p>2. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria, integrada por siete magistrados elegidos para un período de ocho años, por el Congreso Nacional de ternas enviadas por el Gobierno. Podrá haber Consejos Seccionales de la Judicatura integrados como lo señale la ley.</p> <p>Artículo 255. Versión actualmente vigente.</p> <p>Para ser miembro del Consejo Superior de la Judicatura se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y mayor de treinta y cinco años; tener título de abogado y haber ejercido la profesión durante diez años con buen crédito. Los miembros del Consejo no podrán ser escogidos entre los magistrados de las mismas corporaciones postulantes.</p>	<p>Artículo 254. Versión propuesta por el Consejo de Estado.</p> <p>El Consejo Superior de la Judicatura no ejercerá funciones jurisdiccionales y se dividirá en tres (3) Salas: la sala de gobierno, la sala administrativa y la sala disciplinaria.</p> <p>La dirección general estará a cargo de la Sala de Gobierno de la cual formarán parte 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 tendrá a su cargo la determinación de las políticas y directrices generales de funcionamiento de la Rama Judicial.</p> <p>Los reglamentos de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional adoptarán las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad que se requiera de parte de sus Presidentes para atender las tareas y funciones propias de la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura.</p> <p>Artículo 255. Versión propuesta por el Consejo de Estado.</p> <p>Para ser miembro del Consejo Superior de la Judicatura se requiere, como mínimo, ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y mayor de cuarenta y cinco (45) años.</p> <p>1.- La Sala Administrativa estará integrada por seis (6) directores cuyo nombramiento y libre remoción se efectuará así: tres (3) de ellos por el Consejo de Estado, dos (2) por la Corte Suprema de Justicia y uno (1) por la Corte Constitucional.</p> <p>Tres (3) de los integrantes de la Sala Administrativa deberán tener título de abogado y acreditar el ejercicio de la profesión con buen crédito durante un período mínimo de veinte (20) años; los otros tres (3) Directores deberán acreditar título profesional en áreas administrativas, financieras o contables, con experiencia mínima de veinte (20) años en cargos de dirección, requisito este en relación con el cual la ley estatutaria podrá establecer equivalencias.</p> <p>2.- La Sala Disciplinaria estará integrada por siete (7) funcionarios elegidos para períodos de ocho años, así: tres (3) por el Consejo de Estado, tres (3) por la Corte Suprema de Justicia y uno (1) por la Corte Constitucional.</p> <p>Para ser miembro de la Sala Disciplinaria, además, se requiere, como mínimo, acreditar título de abogado y haber ejercido la profesión con buen crédito durante un período de siquiera veinte (20) años.</p> <p>A iniciativa de la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura, la ley podrá definir la estructura u organización que se requiera para el cumplimiento de las funciones administrativas, financieras o disciplinarias en el nivel territorial.</p>
---	--	--	---

	<p><u>La ley podrá establecer la exigencia del requisito de la colegiatura obligatoria para el ejercicio de la profesión de abogado. Asimismo, la ley podrá determinar que dicha colegiatura asuma el control disciplinario derivado del ejercicio de la abogacía.</u></p>		<p><u>5. De acuerdo con los objetivos, los criterios y los límites generales que establezca la ley, la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura, a instancia de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado, para cada una de sus respectivas jurisdicciones, por razones de necesidad o de conveniencia apoyadas en estudios que evidencien una grave situación de congestión actual o inminente, podrá revisar, reasignar o fijar competencias de los despachos judiciales en cualquiera de los niveles de la Jurisdicción, todo con la finalidad de garantizar la mejor prestación del servicio.</u></p> <p>6. Las demás que señale la ley.</p>
<p>Artículo 256. Versión actualmente vigente.</p> <p>Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Administrar la carrera judicial. 2. Elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se registrará por normas especiales. 3. Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley. 4. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales. 5. Elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso. 6. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones. 7. Las demás que señale la ley. 	<p>Artículo 256. Versión propuesta por el Consejo de Estado.</p> <p>Corresponde al Consejo Superior de la Judicatura ejercer las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Administrar la carrera judicial. 2. Elaborar las listas de <u>elegibles</u> para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se registrará por normas especiales. 3. Examinar la conducta y sancionar las faltas <u>disciplinarias</u> de los funcionarios de la rama judicial, <u>con excepción de aquellos amparados por fuero consagrado en la presente Constitución. Igualmente conocerá del régimen disciplinario aplicable a los abogados en el ejercicio de su profesión</u>, en la instancia que señale la ley. 4. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales. 5. Elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso. 6. Las demás que señale la ley. 	<p>Artículo 264. Versión actualmente vigente.</p> <p>El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y podrán ser reelegidos por una sola vez.</p> <p>Parágrafo. La jurisdicción contencioso administrativa decidirá la acción de nulidad electoral en el término máximo de un (1) año.</p> <p>En los casos de única instancia, según la ley, el término para decidir no podrá exceder de seis (6) meses.</p>	<p>Artículo 264. Versión propuesta por el Consejo de Estado</p> <p><u>La Comisión Nacional de Control y Vigilancia Electoral se compondrá de nueve (9) Comisionados elegidos en un proceso que consta de tres fases. La primera a cargo de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- que efectúa la convocatoria pública y analiza el cumplimiento de los requisitos formales de quienes se inscriban. La segunda de competencia de los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional a quienes compete dentro del grupo de inscritos que según la ESAP reúnen los requisitos, conformar la lista de aspirantes de entre quienes ostenten las mayores calificaciones de los parámetros exigidos en cuanto a su perfil profesional especializado. Y la tercera por cuenta del Congreso de la República, Corporación que de la lista de candidatos que le remitan los Presidentes de estas Cortes, mediante voto secreto y por el sistema de mayoría simple, elegirá a los Comisionados Electorales de entre quienes reinan el mayor número de votos.</u></p> <p><u>Los Comisionados serán elegidos para un período de (6) seis años, con la posibilidad de ser reelegidos por (1) una sola vez. Serán servidores públicos de dedicación exclusiva; deberán acreditar experiencia mínima de diez (10) años en derecho electoral, en procesos democráticos y en mecanismos de participación ciudadana; y tendrán las mismas inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional.</u></p>
<p>Artículo 257. Versión actualmente vigente.</p> <p>Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales. 2. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales. 3. 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. 4. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales. 5. Las demás que señale la ley. 	<p>Artículo 257. Versión propuesta por el Consejo de Estado.</p> <p>Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales. 2. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia, <u>que garanticen el adecuado y suficiente acceso a la misma, así como su eficiente funcionamiento. De la misma manera, con el propósito de mantener al día la administración de justicia y evitar situaciones de congestión que puedan dilatar su oportuno desempeño, se podrán crear, en forma transitoria, en cualquier especialidad o nivel de la jurisdicción, despachos de descongestión que solo ejercerán las funciones que expresamente se precisen en su acto de creación y, por tanto, podrán quedar exonerados, entre otros aspectos, del conocimiento de procesos judiciales originados en acciones de tutela populares, de cumplimiento, hábeas corpus y de asuntos administrativos propios de las corporaciones a las cuales sean adscritos.</u> 3. 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. 4. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales. 	<p>Artículo 265. Versión actualmente vigente.</p> <p>El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral. 2. Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil. 3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes. 	<p>Artículo 265. Versión propuesta por el Consejo de Estado.</p> <p><u>De conformidad con la ley, la Comisión Nacional de Inspección y Vigilancia Electoral, regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral. 2. Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil. 3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.

<p>4. <u>Además, de oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados.</u></p> <p>5. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.</p> <p>6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.</p> <p>7. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.</p> <p>8. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.</p> <p>9. Reconocer y revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos.</p> <p>10. Reglamentar la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación social del Estado.</p> <p>11. Colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos.</p> <p>12. <u>Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.</u></p> <p>13. Darse su propio reglamento.</p> <p>14. Las demás que le confiera la ley.</p>	<p>4. Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.</p> <p>5. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.</p> <p>6. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.</p> <p>7. Reconocer y cancelar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos.</p> <p>8. Reglamentar la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación social del Estado.</p> <p>9. Colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos.</p> <p>10. <u>Decidir, de oficio o por solicitud, sobre la cancelación de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando quiera que contra aquellos exista sentencia penal ejecutoriada o sanción disciplinaria en firme. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.</u></p> <p>11. Darse su propio reglamento.</p> <p>14. Las demás que le confiera la ley</p> <p><u>Parágrafo: La Comisión Nacional de Control y Vigilancia Electoral sólo podrá deliberar cuando se reúnan la mitad más uno de sus integrantes y el quórum decisorio será en todos los casos equivalente a las dos terceras partes de los miembros de la entidad.</u></p>
--	--

SEGUNDA PARTE. DESARROLLO DE LOS CINCO EJES TEMÁTICOS DE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

1. La introducción de mecanismos en la Constitución Política que garanticen la efectividad del derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia en términos de obtención de resolución judicial pronta y sustancial a los litigios planteados ante la jurisdicción.

1.1 *El incremento de la demanda de Justicia y el estancamiento de la demanda de la misma.*

En Colombia no constituye, en manera alguna, asunto novedoso la preocupación por hacer frente a la problemática que impide a la Administración de Justicia cumplir las funciones a su cargo con observancia del principio de celeridad, pues lamentablemente de tiempo atrás dicha trascendental función a cargo del Estado dista radicalmente de brindar pronta, cumplida y eficaz solución de fondo a los asuntos que se someten a su conocimiento, situación que obedece a multiplicidad de causas, entre las cuales se cuentan las siguientes:

(i) el incremento de la demanda de justicia a raíz del reconocimiento, tanto constitucional como legal, de nuevos derechos –o incluso de nuevas categorías de los mismos– con las correspondientes acciones judiciales encaminadas a procurar su eficacia, sin que correlativamente se haya producido un aumento de la oferta de servicios judiciales; así, por ejemplo, baste con señalar que los procesos iniciados con base en el ejercicio de la acción de tutela o de la acción popular –mecanismos procesales creado el uno y repotenciado el otro con la reforma constitucional de 1991– constituyeron, en el año 2009, un 27% de la demanda de justicia, en todas las jurisdicciones y especialidades, al paso que la evacuación de procesos por este tipo de asuntos correspondió al 25% de los negocios salidos de la Rama Jurisdiccional¹. Adicionalmente y también a título simplemente ilustrativo, conviene recordar que la ley ha atribuido competencias a los despachos judiciales que implican un aumento de los asuntos que estos deben conocer, como aconteció con los artículos 40 y 42 de la Ley 446 de 1998, los cuales asignaron a jueces y a tribunales administrativos la competencia para conocer de procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o con los artículos 24 de la Ley 640 de 2001 y 13 de la Ley 1285 de 2009, mediante los cuales se determinó la obligatoriedad de la revisión de los acuerdos de conciliación extrajudicial en asuntos de reparación directa, de nulidad y restablecimiento del derecho o de controversias contractuales.

(ii) la persistencia de una alta litigiosidad en la sociedad colombiana, motivada por circunstancias altamente arraigadas en ella como que la Administración Pública se ha caracterizado por negar reiterada e injustificadamente –no pocas veces en contravía de reiterada y uniforme jurisprudencia del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia o de la Corte Constitucional– derechos ciertos a las personas, con la consiguiente masiva judicialización de solicitudes originalmente formuladas en ejercicio del derecho fundamental de petición o, para referirse al proceder de los particulares, como que algunas personas naturales o jurídicas, de manera excesiva, abusiva e injustificada, acudan a las autoridades judiciales con el propósito de ventilar ante ellas asuntos que bien podrían ser gestionados de modo diverso, a lo cual ha de sumarse el no por censurable menos infrecuente ejercicio temerario y abusivo de acciones y de recursos con cuya instauración o interposición se extienden los tiempos procesales y se dificulta la evacuación de procesos.

(iii) adicionalmente a los anteriores, también constituyen determinantes de la tardanza en la adopción de decisiones de fondo por parte de las autoridades judiciales la falta de asignaciones presupuestales que garanticen una infraestructura suficiente para atender la creciente demanda de

¹ Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2009-2010*, pp. 94-95.

servicio, así como el acceso a los recursos tecnológicos requeridos, más allá de la en ocasiones inquestionable obsolescencia de los procedimientos judiciales que les impide incorporar a su trámite las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones; la sobrecarga de trabajo que caracteriza la casi totalidad de los despachos judiciales genera dilaciones en la instrucción de los procesos, cuestión que eleva los costos y el riesgo del litigio, en detrimento, especialmente, de las personas que se encuentran en situación económica más vulnerable. Sin embargo,

(iv) la congestión judicial hunde igualmente sus raíces en el hecho de que la atención a las necesidades de la Administración de Justicia no parece constituir una prioridad estratégica para el Estado Colombiano, pues basta con llevar a cabo una rápida comparación entre la tradicionalmente baja participación de la Rama Judicial en el presupuesto nacional y la prioridad que dentro del mismo se atribuye a otros sectores, para advertir cómo ese desinterés por acometer una solución integral a los problemas de la Jurisdicción se refleja en el crecimiento histórico simplemente vegetativo de su participación en el referido presupuesto general de la Nación².

Y aunado a o precisamente como consecuencia de lo anterior, el Estado colombiano no se ha dado a la tarea de introducir elementos de planificación a mediano y a largo plazo para el manejo de las vicisitudes que afronta la Administración de Justicia, desconociendo con ello que las falencias evidenciadas en el funcionamiento del sistema judicial incentivan la proliferación de fenómenos de justicia privada –naturalmente por fuera del ordenamiento jurídico–, con la consecuente deslegitimación de la institucionalidad del Estado y reproducción de multiplicadores de violencia. Súmese a lo anterior que la presencia institucional de la Rama Jurisdiccional en zonas rurales o en áreas urbanas caracterizadas por la marginación resulta insuficiente o sumamente distante, por manera que los usuarios deben incurrir en muy altos costos económicos para acudir al sistema.

De allí que, lamentablemente, a nadie deba sorprender que la duración de los procesos judiciales en Colombia arroje datos altamente preocupantes, pues al paso que un proceso civil ordinario puede tener una duración promedio de 2.048 días –equivalentes a más de cinco años y medio³–, la situación aparece aun más complicada en el caso de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ante la cual un proceso puede tardar alrededor de

90 meses en la primera instancia y en promedio 163 meses en la segunda, lo cual equivale a más de trece años y medio en alcanzar un pronunciamiento de fondo definitivo⁴.

Y si se continúa con la referencia a elementos estadísticos, la realidad que se viene describiendo se hace todavía más patente⁵. El Consejo Superior de la Judicatura, durante el año 2009, incluyó un módulo de Justicia en la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE con el propósito de obtener información relativa a la percepción ciudadana sobre el acceso a la Administración de Justicia. Dicho ejercicio arrojó datos sumamente clarificadores en punto del crecimiento considerablemente superior de la demanda de justicia en comparación con la oferta del mencionado servicio: la tasa de ocurrencia de conflictos en Colombia en el 2009 es de 6.000 conflictos por cada 100.000 habitantes, cifra exageradamente superior a la tasa calculada en 1997 –que fue de 3.345 conflictos por cada 100.000 habitantes– lo cual permite inferir, a partir de la percepción ciudadana, un incremento de la conflictividad del 79% durante el período 1997–2009.

El mismo estudio mostró que la tasa de denunciabilidad de los conflictos en Colombia en el 2009 fue del 58.2% –respecto de la tasa de ocurrencia de los mismos–, mientras que en 1997 la primera de las mencionadas tasas se ubicó en un 52.2%, lo cual evidencia un aumento en la credibilidad del ciudadano para acudir al Estado en busca de solución a sus controversias; sin embargo, la tasa de crecimiento de los despachos judiciales durante el período comprendido entre los años 1992 y 2009 fue apenas del 19%.

En el año 2009, el sector jurisdiccional de la Rama Judicial contó con 23.501 servidores judiciales a nivel nacional, de los cuales 4.616 son funcionarios –Jueces y Magistrados– y 18.885 empleados. Para el año 2009, Colombia tuvo 10.24 funcionarios por cada 100.000 habitantes, cifra que se ha mantenido muy estable en comparación con los 9.64 funcionarios por cada 100.000 habitantes con los cuales contaba el Poder Judicial en el año 1992.

1.2 *El rendimiento, en términos estadísticos, de la Administración de Justicia.*

A pesar de lo anterior, el aparato jurisdiccional en Colombia ha dado sobradas muestras de eficiente desempeño y de dedicación en el cumplimiento de su misión, como lo ponen de presente los siguientes indicadores: recibió 2'356.828 demandas de justicia a lo largo del año 2009 y los despachos judiciales tuvieron una capacidad de respuesta de 2'512.386 de egreso de procesos, de suerte que

² A este respecto, ver apartado 1.3 de la presente Exposición de Motivos.

³ Consejo Superior de la Judicatura-GTZ, *Descongestión en la Jurisdicción Civil*, Colección Reformas en la Rama Judicial. Tomo II, Bogotá, 2005, p. 55.

⁴ Consejo Superior de la Judicatura-GTZ, *Descongestión en la jurisdicción contencioso administrativa*, Colección Reformas en la Rama Judicial. Tomo I, Bogotá, 2004, pp. 116-117.

⁵ Toda la información estadística que se relaciona a continuación se encuentra disponible en Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2009-2010*, pp. 4-22 y 85-91.

el índice de evacuación parcial resultante es del 107%, lo cual se traduce en una desacumulación de inventarios del 5.2%⁶; la tasa de producción por despacho pasó de 459 procesos en promedio anual por despacho en el 2008 a 551 en el 2009, vale decir que se evidenció un crecimiento del 120% en este indicador de productividad; el índice de egresos por cada 100.000 habitantes presentó un crecimiento del 127% al pasar de 4.413 procesos por cada 100.000 habitantes –en 2008– a 5.586 –en 2009–; a su turno, el índice de evacuación parcial creció del 94% en el 2008 al 107% en el 2009 –es decir que por cada 100 asuntos que recibieron los despachos judiciales del país a lo largo de dicho año, atendieron 107–, con un crecimiento del 113% y, por último, el índice de evacuación total pasó del 38% en el 2008 al 48.4% en el 2009, esto es un incremento del 127%.

Durante el último quinquenio, tanto la demanda de justicia como el nivel de egresos se han visto marcados por un constante crecimiento, aunque sin duda llama la atención de manera particular lo acontecido en el año 2009, durante el cual tuvo lugar el mayor crecimiento histórico por uno y por otro rubro, si bien se logró un nivel de egresos superior en un 28% al de los ingresos. Para el período correspondiente a 1997–2009, la demanda de justicia se incrementó en un 47,5% y el nivel de egresos en un 84%; la Jurisdicción Contencioso Administrativa ha presentado los mayores incrementos para el período en mención, con un crecimiento de la demanda correspondiente al 555% y en egresos del 762%, como principal efecto de la entrada en funcionamiento de los Juzgados Administrativos en el año 2006.

En similar dirección a la apuntada por los anteriores datos marcha el indicador de la evolución del funcionamiento de la Administración de Justicia, el cual pone en evidencia un aumento en la demanda de justicia del 47% durante el período 1997-2009 –muy significativo resulta que el aumento constatado entre los años 2008 y 2009 fue de un 13%, así como el aumento en la capacidad de respuesta de los despachos judiciales, cuyo crecimiento en el 2009 fue del 28% comparativamente respecto del año 2008–.

Asimismo, la evolución de la demanda de justicia por cada ramo de la Jurisdicción permite observar que el crecimiento durante el período 1997-2009 en la Jurisdicción Ordinaria fue del 39%; en la Disciplinaria fue del 13,7%, en tanto que en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo el crecimiento correspondió a un 555%, mientras que, para idéntico período, la evolución de los egresos permite observar que se ha mejorado la

capacidad de respuesta en los despachos judiciales de todas las Jurisdicciones, así: en la Ordinaria, los egresos crecieron en un 74%; 33% en la Disciplinaria y 762% en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Durante el último quinquenio, tanto la demanda de justicia como el nivel de egresos se han visto marcados por un constante crecimiento, aunque sin duda llama la atención de manera particular el año 2009, durante el cual tuvo lugar el mayor crecimiento histórico por uno y por otro rubro, si bien se logró un nivel de egresos superior en un 28% al de los ingresos. Para el período correspondiente a 1997-2009, la demanda de justicia se incrementó en 47,5% y el nivel de egresos en un 84%; la Jurisdicción Contencioso Administrativa ha presentado los mayores incrementos para el período en mención, con un crecimiento de la demanda correspondiente al 555% y en egresos del 762%, como principal efecto de la entrada en funcionamiento de los Juzgados Administrativos en el año 2006.

1.3 Garantía constitucional de autonomía y estabilidad presupuestales para la Rama Judicial.

A tan marcada disparidad entre los incrementos en la demanda de Justicia y en su oferta, subyace la insuficiencia de los recursos del presupuesto general de la Nación que se destinan a atender el funcionamiento de y la inversión en la Rama Jurisdiccional; la participación de esta en aquel, para el año 2009, fue apenas del 1.21% y frente al Producto Interno Bruto (PIB) dicho porcentaje correspondió a un 0.34%. La tendencia en cuanto a la participación de la Rama Judicial en el PIB en los últimos 20 años se corresponde con un promedio del 0.35%; sin embargo, en los últimos 5 años ha bajado a un promedio de 0.32%.

Por lo demás, el presupuesto asignado en los últimos 4 años a la Administración de Justicia no ha honrado los compromisos que se asumieron a través del Plan Sectorial de Desarrollo, el cual presenta un rezago del 55% entre el presupuesto programado y el efectivamente asignado. Téngase en cuenta que la Ley 1285 de 2009 –artículo 4º– autoriza al Gobierno Nacional incluir en el presupuesto de rentas y gastos una partida hasta del 0.5% del PIB para, de un lado, implementar gradualmente, entre los años 2010 y 2014, la oralidad en todos los procesos judiciales en los cuales así lo determine la ley y, de otro, para acometer la ejecución de planes de descongestión⁷.

⁶ Equivalente a 158.931 procesos, con lo cual el inventario de procesos a 31 de diciembre de 2009 asciende a 2'893.969. La estructura de la demanda de justicia en el año 2009 permite observar que el 91% de los ingresos de procesos corresponde a la Jurisdicción Ordinaria, el 7.5% a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el 1.10% a la Jurisdicción Disciplinaria y el 0.03% a la Jurisdicción Constitucional.

⁷ El cálculo de dicho 0.5% del PIB asciende a 2.8 billones de pesos; el Consejo Superior de la Judicatura ha calculado requerimientos por 1.2 billones de pesos para ser aplicados gradualmente durante el período comprendido entre los años 2010 y 2014; así, para el año 2010, los requerimientos para cumplir con lo dispuesto en la Ley ascienden a 700.000 millones de pesos. En tal sentido, el anteproyecto de presupuesto para el año 2010 presentado por el Consejo Superior de la Judicatura ascendió a 2.4 billones de pesos a fin de financiar el funcionamiento normal de la Jurisdicción e incluyendo un diferencial cercano a los 700.000 millones de pesos requeridos para cumplir con el plan de descongestión y con la implementación de la oralidad. Sin embargo, la Ley de Presupuesto para la vigencia 2010 solo asignó al sector Jurisdiccional de la Rama una cifra de 1.8 billones de pesos, con lo cual

La realidad sucintamente descrita en líneas anteriores fuerza concluir que resulta necesario que la gestión del aparato de Administración de Justicia se constituya en un objetivo estratégico del Estado, de suerte que si se parte –como debe hacerse– de la premisa en virtud de la cual sin una Justicia pronta, cumplida y eficaz no resultará posible alcanzar la paz, en la medida en que las deficiencias en el aparato judicial se convierten en multiplicadores de conflictividad que se ventila extra sistema, con el consiguiente incremento de los factores de violencia, no queda duda de que el Estado debe convertir la Justicia, además, en un objetivo estratégico principalísimo. Para tal fin se torna indispensable definir un plan de modernización de la Justicia en el cual se determinen objetivos y programas de largo, de mediano y de corto plazo.

Empero, la prosecución de tales objetivos y la ejecución de los respectivos programas requiere, insoslayablemente, de la garantía indubitable de su financiación, cuestión esta que solo podrá asegurarse a través del señalamiento, a nivel constitucional, de un porcentaje mínimo en cuanto a participación de la Rama Judicial en el presupuesto nacional. Ya la ley 1285 de 2009 dio un primer paso al vincular, en el párrafo transitorio de su artículo primero, el presupuesto de la Rama Judicial al PIB y al autorizar al Gobierno Nacional con visos de mandato legal imperativo, para que durante los años 2010-2014 destine, en los presupuestos anuales de rentas y gastos, una partida equivalente al 0,5% del PIB con la finalidad antes mencionada de desarrollar la oralidad en los procesos y de ejecutar planes de descongestión.

En esa misma dirección se encamina, por tanto, la propuesta de modificación que se plantea respecto del artículo 228 constitucional para efectos de consagrar de manera explícita en la Carta Política que la autonomía presupuestal, patrimonial y administrativa de la Rama Judicial debe garantizarse de conformidad con un régimen legal propio de naturaleza estatutaria y que, con esa finalidad, la participación de la Rama en el Presupuesto anual de Gastos de la Nación no podrá ser inferior al 5% de su monto total, porcentaje que en ningún caso podrá ser disminuido y que no incluye el presupuesto que se asigne a la Fiscalía General de la Nación.

Las mismas razones determinan la inclusión, en el aludido artículo 228 superior, del principio constitucional en cuya virtud a la Rama Judicial siempre habrán de serle asignados, en el Presu-

puesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, los recursos necesarios para que se mantenga al día y para que se garantice el acceso oportuno y eficiente a la misma, así como para que se atienda sin dilaciones la creciente demanda de dicha función pública.

De otra parte, resulta claro que el segundo de los propósitos a los cuales se orienta la presente reforma constitucional, esto es la profundización de la autonomía de la Rama Jurisdiccional, sólo puede convertirse en una meta alcanzable en la medida en que el propio ordenamiento constitucional garantice –como lo hace en relación con otras entidades del Estado y como es usual que en las Cartas Políticas de países próximos a la tradición jurídica nacional se prevea– la autonomía presupuestal y financiera de la Administración de Justicia, asunto en relación con el cual se formularán algunas reflexiones adicionales en el siguiente apartado de la presente Exposición de Motivos.

1.4 Atribución de nuevas facultades al órgano de Gobierno de la Rama Judicial para adoptar medidas permanentes con el fin de mantener la Justicia al día o transitorias para afrontar situaciones coyunturales de congestión.

La solución de la aguda problemática de congestión y de atraso que vive la Administración de Justicia exige que se planifiquen y se ejecuten diversas medidas, algunas con vocación de permanencia en el tiempo, otras transitorias o de choque, tanto en el corto como en el mediano y en el largo plazo. Por ello, con fundamento en el propuesto principio constitucional por cuya virtud la Administración de Justicia debe mantenerse al día, en el proyecto se prevé la atribución, al Consejo Superior de la Judicatura, de potestades permanentes para introducir, en la planta de cargos de la Rama Judicial, las modificaciones –por creación, supresión, fusión o traslado de cargos– que resulten necesarias para garantizar el adecuado y suficiente acceso a la misma, así como su eficiente funcionamiento.

De igual forma, con el fin de permitirle al órgano de gobierno y administración de la Rama Judicial la posibilidad de hacer frente a situaciones coyunturales que puedan comprometer la observancia del mencionado principio constitucional, se propone atribuirle, de un lado, la potestad de crear de manera transitoria y en cualquier especialidad o nivel de la jurisdicción, a fin de mantener al día la administración de justicia y de evitar situaciones de congestión que puedan dilatar su oportuno desempeño, despachos de descongestión que puedan dedicarse exclusivamente a ejercer las funciones que expresamente se precisen en su acto de creación y que, por tanto, podrán quedar exonerados, entre otros aspectos, del conocimiento de procesos judiciales originados en acciones de tutela, populares, de cumplimiento, hábeas corpus y de asuntos administrativos propios de las corporaciones a las cuales sean adscritos.

se genera una diferencia cercana a los 600.000 millones, es decir que no se ha atendido a lo dispuesto en la Ley 1285 de 2009.

El análisis acumulado permite evidenciar que durante el período 2007-2009, el Consejo Superior de la Judicatura recibió \$285.258'240.146 para inversión, pero de acuerdo con lo establecido en el Plan Sectorial de Desarrollo, debió haber recibido \$634.459'703.000. En tal sentido, la ejecución del Plan con corte a 2009 quedó desfinanciada en un 55% para cubrir las inversiones dispuestas en los objetivos misionales del Plan de Desarrollo 2007-2010.

Y, de otra parte, siempre de conformidad con los objetivos, los criterios y los límites generales que habrá de establecer el Legislador mediante la correspondiente ley, se prevé que la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura, a instancia de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado para cada una de sus respectivas jurisdicciones y a través de los correspondientes reglamentos de desarrollo de aquellas previsiones legales –esto es con la prontitud y agilidad que lo demandan las circunstancias– podrá revisar, reasignar o fijar competencias de los despachos judiciales en cualquiera de los niveles de la Jurisdicción, todo con la finalidad de garantizar la mejor prestación del servicio, pero siempre atendiendo a razones de necesidad o de conveniencia apoyadas en estudios que evidencien una grave situación de congestión actual o inminente.

Las anteriores previsiones buscan dejar constitucionalmente avalada la posibilidad de que la propia Rama Judicial, de modo similar a lo previsto en la Ley 1437 de 2011 para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, diseñe y ejecute Planes Especiales de Descongestión que, por ejemplo, como se previó para esa Jurisdicción Especializada, operen bajo la metodología de Gerencia de Proyecto para resolver considerables volúmenes de negocios represados en forma masiva. Nada obstaría para que, con apoyo en la atribución de estas nuevas potestades desde la propia Carta Política, medidas como las aludidas pudieran ser planificadas y desarrolladas por la propia Rama Jurisdiccional del Poder Público, sin menoscabo de las competencias normativas del Congreso de la República –el que siempre tendrá a su cargo la fijación de los criterios y de los parámetros generales a los cuales estaría subordinado el ejercicio de las referidas facultades–, pero con la agilidad, la flexibilidad, la experticia técnica y la capacidad de pronta respuesta que ofrecen los correspondientes reglamentos de desarrollo de la ley, preparados y puestos en marcha al interior de la Administración de Justicia.

1.5 Fundamento constitucional para la adopción de todo tipo de medidas cautelares, como elemento integrante del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

Cuestión igualmente conectada con el mejoramiento de la eficacia del sistema de Administración de Justicia es la que tiene que ver con la necesaria incorporación, en el ordenamiento constitucional –para así disipar cualquier género de dudas respecto de la admisibilidad de este tipo de herramientas en el derecho nacional–, de la corriente que se impone tanto en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como en el derecho constitucional, en la jurisprudencia y en la doctrina de naciones con significativa influencia en la cultura jurídica colombiana, en el sentido de que el reconocimiento y la garantía de una efectiva protección judicial de los derechos de las personas presupone que la autoridad jurisdiccional disponga de los instrumen-

tos necesarios y suficientes para hacer realidad el ilustrativo postulado enunciado por el Tribunal de Luxemburgo en el sentido de que “*la necesidad del proceso para obtener razón no debe convertirse en un daño para el que tiene la razón*”⁸; dicho en otros términos, debe entenderse como componente del derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia, el derecho a obtener una *protección cautelar eficaz* para garantizar el apropiado cumplimiento, la utilidad práctica real de las decisiones judiciales definitivas.

Así pues, existe en la actualidad cierto consenso en el sentido de que la efectividad de la tutela judicial o del acceso a la Administración de Justicia no es real sin la adecuada implementación y operatividad de un conjunto de medidas cautelares que asegure el cumplimiento de la sentencia y que eviten la configuración de perjuicios irreparables para quien desde el inicio del litigio tenía toda la apariencia de estar asistido por la razón jurídica, pero había de aguardar a las resultas del juicio con el fin de obtener la materialización de su derecho. En ese orden de ideas, las medidas cautelares integran la sustancia misma para que los ciudadanos mantengan la confianza en la Administración de Justicia gracias a que cuando se profiera una sentencia, la misma pueda tener aun vigencia real y genere mayor sensación de justicia entre sus destinatarios; las medidas cautelares no son otra cosa que garantías puestas en manos de los ciudadanos y que han de ser operadas por los jueces, con el propósito de que aquellos no vean burlados sus derechos o intereses después de dispendiosos procesos en los cuales, si bien se accede a sus pretensiones, no se consigue la auténtica realización del derecho sustancial reclamado.

Con ese propósito se propone añadir un segundo inciso al artículo 238 constitucional, en virtud del cual la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fin de hacer efectiva la protección de los derechos de las partes y de garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, además de tener a su alcance la facultad de ordenar la clásica cautela *negativa* consistente en la suspensión provisional del acto administrativo, también podrá adoptar otras decisiones cautelares que regule la ley, de suerte que el juez cuente también con la posibilidad de decretar incluso aquellas denominadas como *medidas cautelares positivas* –preventivas, conservativas o anticipativas– o cualesquiera otras que resulten indispensables, si se tiene en cuenta que la efectividad del acceso a la Administración de Justicia no es real si al juez no le es dado asegurar el cumplimiento de su fallo o evitar la causación de perjuicios irreparables para quien, desde el inicio del litigio, tenía toda la apariencia de encontrarse en posición jurídica de obtener la eficacia de los derechos o intereses reclamados.

⁸ Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, *asunto Factortame*, fallo del 19 de junio de 1990.

1.6 *La atribución excepcional de función jurisdiccional a particulares.*

La nutrida batería de herramientas que se viene de referir pone de presente que la principal preocupación que asiste al Consejo de Estado al presentar este proyecto de Acto Legislativo la constituye la necesidad de poner término al atraso y a la congestión judicial que actualmente se viven en el país, pues se trata de las circunstancias que evidencian, con toda crudeza, quizás el más importante de los problemas a los cuales debe hacerse frente al acometer la tarea de construir una propuesta sólida de reforma a la Administración de Justicia.

Sin embargo, lo anterior no debe constituir óbice para descartar, como en la presente propuesta se descarta, concienzuda, reposada y analítica pero no menos rotundamente, la posibilidad de acudir como herramienta para enfrentar la problemática ampliamente descrita y examinada, a un ensanchamiento del elenco de escenarios en los cuales se autorice, ya de manera casi indiscriminada y por fuera de los supuestos que en la actualidad prevé el artículo 116 constitucional, a los particulares el ejercicio de funciones jurisdiccionales.

En criterio del Consejo de Estado semejante alternativa resulta desde todo punto de vista inconveniente por el desconocimiento del principio de autonomía de la Rama Jurisdiccional que ello comportaría, así como por los riesgos que tal opción implicaría en términos de sacrificio de transparencia, de justicia, de seguridad jurídica y de desinstitucionalización del Estado, el cual prácticamente apostataría de la asunción de una de sus más trascendentales responsabilidades con miras a la materialización del propósito constitucional de alcanzar un orden económico y social justo, así como una vida colectiva en paz, toda vez que, en realidad, se estaría apuntando hacia la implementación de mecanismos nada sutiles de privatización del servicio público de Administración de Justicia.

Todo lo anterior más allá de que ampliar el espectro de casos en los cuales resultaría constitucionalmente admisible atribuir función judicial a particulares no conduce a solucionar de fondo la problemática que afronta la Rama Judicial, como quiera que se deterioraría la calidad de un servicio esencial a cargo del Estado, se desprofesionalizaría la función del juez, se crearían gravísimos riesgos en términos de transparencia e idoneidad y, en especial, la referida opción se convertiría en un pretexto para aplazar las reformas estructurales y definitivas que requiere la organización judicial. Por lo demás, como estadísticamente se ha demostrado en el presente documento, tal propuesta no resultaría congruente con las cifras que muestran a las claras los significativos avances que vienen produciéndose en materia de productividad y de eficiencia por parte de los despachos judiciales.

Así las cosas, si bien el diagnóstico de la situación de congestión y de atraso en buena parte de los despachos judiciales del país impone adoptar medidas urgentes y eficaces que permitan poner

término a tan preocupante panorama, se insiste en que el remedio para hacer frente a dicha problemática no puede consistir en la dejación de sus responsabilidades por parte del Estado y en la introducción, en el ordenamiento constitucional, de mayores espacios a la participación de particulares como administradores de Justicia, pues ello conduciría a desvertebrar tanto la autonomía e independencia de la Judicatura, como la transparencia de la función judicial y la integridad y seguridad del orden jurídico.

Los anteriores argumentos, entre otros, fueron tenidos en cuenta por la Corte Constitucional cuando se ocupó de examinar la conformidad con la Constitución Política de los artículos 10 a 14 de la Ley 1183 de 2008, integrados en el Capítulo II de dicha ley, el cual versaba sobre “... *la declaratoria de prescripción de vivienda de interés social*”; los demandantes esgrimieron como cargo de inconstitucionalidad que la atribución a los Notarios de la función de declarar la prescripción adquisitiva del derecho de dominio sobre inmuebles urbanos considerados como vivienda de interés social, en las condiciones indicadas en las normas demandadas, resultaba contrario la Constitución, consideración que fue acogida por el Juez Constitucional, toda vez que, a su entender, “*es propio de la jurisdicción dirimir los conflictos o contiendas jurídicos de intereses entre las personas, es decir, declarar, constituir, modificar o extinguir derechos, en forma imparcial e independiente y con efectos definitivos, en relación con todo tipo de derechos*”⁹.

Que la Constitución Política o la ley atribuyan el ejercicio de función jurisdiccional a particulares en los términos y con las condiciones que en una u otra se determinen, más allá de los eventos ya previstos en el vigente artículo 116 constitucional, no resulta compatible con carísimos elementos inherentes a un Estado Social de Derecho, como el principio mismo de separación de poderes, en el cual hunde sus raíces el de autonomía e independencia de la Rama Jurisdiccional.

Los planteamientos que se efectuarán a continuación respecto del ejercicio de función judicial por parte de autoridades administrativas abundan en razones orientadas en la misma dirección de cuanto se ha expuesto en este apartado.

1.7 *La atribución de función jurisdiccional a autoridades administrativas.*

Otro asunto harto controversial y de muy hondo calado, es el relacionado con la identificación de límites a la facultad constitucional que el artículo 116 superior hoy vigente pone en manos del Legislador para conferir, de **modo excepcional**, a autoridades administrativas, la atribución de ejercer funciones jurisdiccionales, si bien no se discute, en el presente momento, la pertinencia de mantener en el aludido enunciado constitucional lo atinente a la Justicia Penal Militar. Pero lo cierto es que no resultan pocos ni de menor cuantía los incon-

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-1159 de 2008; Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería.

venientes derivados de la atribución de funciones jurisdiccionales a algunas autoridades administrativas –como ocurre, por ejemplo, en los casos previstos en los artículos 133 a 148 de la Ley 446 de 1998–, eventos en los cuales queda seriamente en entredicho el mantenimiento y el respeto real de los principios de autonomía, de independencia y de imparcialidad que necesaria y obligatoriamente deben informar el ejercicio de la función de administrar Justicia.

La jurisprudencia constitucional se ha ocupado de precisar con detalle cuáles son los límites y las diferencias existentes entre la actividad administrativa –y la expedición de actos administrativos– y la judicial –o la labor de declarar el derecho en autos y sentencias–, para señalar que si bien es verdad que tanto los actos administrativos como los jurisdiccionales suponen la creación de disposiciones particulares o de ejecución de la ley –o, más genéricamente, de aplicación de dispositivos normativos de carácter general y abstracto–, no es menos cierto que los primeros son expedidos por funcionarios sometidos a una jerarquía funcional, es decir, por instancias de decisión dependientes en el ejercicio de sus competencias, mientras que los segundos emanan de funcionarios independientes, no sometidos a jerarquía funcional alguna.

Lo anterior precisamente en consideración a que, como antes se ha anotado, en el Estado de Derecho, los jueces, en virtud de su independencia tanto respecto de las otras ramas u órganos del poder público como en relación con instancias superiores dentro de la misma Rama Judicial, solo están sometidos al imperio del ordenamiento jurídico, lo cual constituye el fundamento para que este reconozca carácter definitivo a sus decisiones una vez las mismas quedan ejecutoriadas, con la finalidad de que las controversias jurídicas no se tornen en interminables y que no resulten fallidas la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Por el contrario, los actos administrativos, a pesar de encontrarse acompañados por la presunción de legalidad y de declarar el derecho de manera previa a un pronunciamiento judicial, son provisionales en tanto que siempre resultan susceptibles de un control jurisdiccional posterior por cuya virtud han de ser declarados nulos cuando en el respectivo proceso judicial se desvirtúa dicha presunción.

Tal es el alcance que respecto de la materia que aquí se aborda tienen los postulados constitucionales de conformidad con los cuales la Administración de Justicia es una función pública y sus decisiones son independientes –artículo 228 C.P.–, del mismo modo el que enseña que los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley –artículo 230 *ejusdem*–, lo cual se traduce en que “*solo puede producir actos judiciales un funcionario que tenga las características de predefinición, autonomía, independencia e inamovilidad propia de los jueces. En efecto, lo propio del juez es que no solo deber estar previamente*

*establecido por la ley (juez natural) sino que, además, debe ser ajeno a las partes en la controversia (imparcial), solo está sujeto al derecho y no a instrucciones de sus superiores o de los otros poderes (independiente), y goza de una estabilidad suficiente para poder ejercer su independencia y autonomía (inamovilidad). Por el contrario, el funcionario administrativo carece de algunos de esos rasgos”*¹⁰.

Lo expuesto resulta suficiente para evidenciar que tratándose de entidades administrativas –descentralizadas por servicios o por territorio y menos aún si se trata de las incorporadas en el sector central de la Administración– mal podrían estimarse concurrentes los requisitos de autonomía funcional, de independencia y de no vinculación con instancias superiores de decisión que deben presidir el ejercicio de la función judicial, pues si bien es verdad que tratándose de los entes descentralizados –si de los del sector central se trata, la existencia de mecanismos de control jerárquico respecto de sus funcionarios, de sus decisiones o de su actividad releva de la necesidad de efectuar cualquier otra consideración– estos no se encuentran jerárquicamente subordinados a la autoridad del sector central de la Administración que respecto de ellos ejerce el control de tutela, los diversos mecanismos de los que se puede valer dicho órgano del sector central para fiscalizar, encausar y orientar la actividad del sector administrativo que coordina –por ejemplo, las facultades de libre nombramiento y remoción del representante legal del organismo, la potestad de intervenir, a través de sus delegados, en la Junta o Consejo Directivo del mismo o la atribución de determinar las directrices de actuación del ente descentralizado a través de los mecanismos de control administrativo enlistados en los artículos 105 y siguientes de la Ley 489 de 1998– ponen seriamente en duda que el ejercicio de funciones judiciales por parte de dichas dependencias se lleve a cabo por órganos en los cuales concurren las características que permitan catalogarlos como auténticas autoridades jurisdiccionales.

Con fundamento en las anteriores razones, en el presente proyecto de Acto Legislativo se propone restringir, al máximo posible, el recurso a la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades públicas de naturaleza administrativa.

2. Fundamento constitucional para la adopción de medidas de protección legal y judicial a los consumidores

En este empeño por aproximar el aparato estatal de Administración de Justicia al ciudadano, de forma que este sienta que realmente puede obtener de aquel respuesta pronta y sustancial a las controversias que afectan su vida cotidiana, en el proyecto de Acto Legislativo se propone la adopción de mecanismos que hagan eficaz la proclamación actualmente contenida en el artículo 78 constitucional en el sentido de que debe proferirse y aplicarse una

¹⁰ Corte Constitucional, sentencias C-189 de 1998 y C-1038 de 2002.

normatividad relacionada con el control de calidad de los bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como con la información que ha de suministrarse al público en su comercialización, de suerte que asuman su responsabilidad quienes ora en la producción ora en la distribución de dichos bienes y servicios, atenten contra la salud, contra la seguridad o contra el adecuado aprovisionamiento a consumidores y a usuarios.

En la referida materia se está en presencia de uno de los ámbitos de la vida social en los cuales se produce mayor cantidad de litigios que no llegan a ser dirimidos –y ni siquiera conocidos– realmente por el aparato estatal de Administración de Justicia, entre ciudadanos o individuos afectados por las deficiencias, por la mala calidad o por los daños que se les causan como consecuencia de la utilización de bienes o de servicios que suelen comercializarse en masa y cuyo valor económico normalmente resulta muy inferior a los costos que generaría un proceso judicial encaminado a reclamar las reparaciones o compensaciones correspondientes, de un lado, y, de otro, los productores, los comercializadores o los oferentes de tales mercancías o actividades.

La naturaleza de la gran mayoría de los litigios a los cuales se ven abocados los consumidores se caracteriza por la desproporción que existe entre el valor económico del negocio –el cual, en términos estrictamente monetarios, puede no resultar comparativamente cuantioso, sin que ello obste para que se trate de eventos cuya ocurrencia, especialmente de cara a la situación de millones de personas de ingresos per cápita sensiblemente reducidos, impacta de manera muy intensa su cotidiana existencia–, de un lado y, de otro, el costo de su decisión judicial, circunstancia que disuade a aquellos de hacer valer efectivamente sus derechos, pero, al mismo tiempo, que da lugar a una generalizada sensación de impunidad y de impotencia ante los abusos de los cuales el ciudadano se siente víctima, con la consecuente deslegitimación de la institucionalidad del Estado como gestora idónea de las controversias y de los problemas que realmente aquejan a buena parte de la población, en especial a la que dispone de menores recursos y de posibilidades de plantear la formulación de quejas o de reclamos ante las autoridades, pero, al mismo tiempo, la que resulta económicamente más golpeada por las deficiencias o daños que le causan los productos que consume o los servicios que utiliza.

Como límite a la libertad económica, en la Constitución Política se advierte que la libre competencia, concebida como un derecho de todos, supone igualmente responsabilidades –artículo 333, inciso 2° superior– y que, por mandato legal, el Estado debe impedir su obstrucción o su restricción, de igual forma que evitar o, mejor, controlar cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional –artículos 333, inciso 4° y 150 numeral 21 cons-

titucionales–. En ese orden de ideas, la protección constitucional de la libertad económica y de las condiciones del mercado tiene lugar tanto en favor de los agentes económicos para que accedan al mercado en condiciones de libre concurrencia, como también del consumidor, beneficiado con la competencia, pues esta le permite escoger libremente bienes o servicios de acuerdo con sus preferencias en materia de calidad o de precio, aunque mal podría desconocerse que en el escenario de la oferta y la demanda dicho consumidor se encuentra en una situación de evidente subordinación, de desventaja e inferioridad, la cual reclama de la protección especial por parte del Estado –artículo 13-2 C. P.–.

Sin embargo, cierto nivel de inercia e inactividad por parte de las autoridades, así como los intereses de algunos grupos de presión, han impedido que en Colombia se actualice tanto la normatividad –en el sistema jurídico colombiano se cuenta con un Estatuto del Consumidor que data de 1982, lo cual no se compadece con la complejidad y con la peligrosidad de buena cantidad de productos de común utilización en la actualidad– como la institucionalidad destinada a la protección del consumidor, razón por la cual coexisten, en forma casi natural, una competencia prohibida, una competencia legal pero desleal y una competencia legal que apenas alcanza a sobrevivir; el resultado del panorama descrito evidencia cómo en la práctica el consumidor se encuentra en una grave y muy preocupante situación de indefensión y en imposibilidad de tener acceso a la efectividad de los derechos que en su favor consagra el artículo 78 de la Constitución Política, así como la Carta de Protección al Consumidor adoptada por Naciones Unidas el 9 de abril de 1985, la cual protege tanto sus intereses y derechos físicos, como los de índole económica y jurídica.

Ello subraya la importancia y la necesidad de adoptar medidas que de manera eficaz protejan el consentimiento, los derechos e intereses de los consumidores –que lo son todas las personas– y, consecuentemente, que se adapten las normas jurídicas y los organismos responsables de la aplicación de las mismas, a los fines esenciales del Estado Social de Derecho, cuya existencia se justifica en la garantía de la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Carta Política –artículo 2° C. P.–.

Si se tiene en cuenta, entonces, que, como antes se indicó, en este tipo de asuntos las más de las veces los consumidores se ven disuadidos de hacer valer efectivamente sus derechos en la medida en que la cuantía de la afectación o de los daños por ellos sufridos se ve claramente superada por el costo que conllevaría la decisión del respectivo litigio en sede judicial, sin duda alguna los mecanismos alternativos de solución de litigios de consumo surgen como una luz encaminada a facilitar el acceso a la justicia para estas personas, pues se morigeran así de manera significativa los elevados

costos que el planteamiento del pleito comporta, al igual que lo dilatado de los procedimientos jurisdiccionales, cuyas características no consultan la necesidad de respuesta inmediata, que si bien es inherente a toda controversia jurídica, resulta aún más acuciante tratándose de las contenciones que involucran al individuo en su condición de consumidor.

La experiencia de numerosos países demuestra que los mecanismos alternativos de solución no judicial de litigios de consumidores pueden asegurar buenos resultados tanto para estos como para las empresas, comoquiera que reducen notablemente el costo y la duración de la solución de los pleitos que se suscitan en este ámbito de la vida en sociedad; tal la razón por la cual en el presente proyecto de Acto Legislativo se propone la consagración del sustento constitucional imprescindible para la puesta en marcha de los procedimientos que, independientemente de su denominación, conduzcan a la solución de esta suerte de litigios mediante la adopción de decisiones extrajudiciales que deben producir efectos vinculantes para las partes y cuya eficacia no se limite a proferir simples recomendaciones o proposiciones de arreglo a quienes se ven trezados en la controversia.

Se propone autorizar, pues, en el artículo 78 constitucional, al Legislador para regular la procedencia del arbitramento gratuito en estos casos, de carácter obligatorio siempre que el consumidor decida acogerse voluntariamente a dicho mecanismo de solución de conflictos; igualmente, se faculta a la ley para crear otros mecanismos alternativos de solución de litigios de consumo que garanticen la protección efectiva de los consumidores, quienes podrán optar, entonces, ora por la vía extrajudicial siempre y cuando así lo acepten expresamente, bien por los cauces judiciales ordinarios cuando lo estimen oportuno y conveniente a sus derechos e intereses.

La referidas previsiones parten de la consideración en virtud de la cual el acceso a los tribunales constituye un derecho fundamental para los consumidores, el cual no debe tener excepciones de índole alguna y, en consecuencia, debe reconocerse siempre al consumidor la libertad para optar entre la vía judicial y la extrajudicial, esta última entonces cuando así lo acepte el individuo expresamente, previo conocimiento de causa y con posterioridad al nacimiento del litigio. Se trata entonces de aproximar realmente a los ciudadanos de todas las condiciones la posibilidad de obtener soluciones institucionales a los conflictos que cotidianamente los involucran y que en la actualidad les llevan a percibir como una auténtica quimera aquella finalidad sustancial del acceso a la Administración de Justicia.

Adicionalmente, con el fin de garantizar la juridicidad de las decisiones que se adopten en aplicación de los aludidos mecanismos alternativos de solución de litigios de consumo, se prevé la posibilidad de que el legislador establezca que dichas

determinaciones puedan ser objeto de control jurisdiccional, de conformidad con criterios de interés general.

De otra parte y atendiendo a lo desueto de la institucionalidad actualmente existente en el país, con el propósito de garantizar el cumplimiento de la normatividad protectora de los derechos e intereses de los consumidores, se sugiere incluir un párrafo transitorio en el mismo artículo 78 superior, mediante el cual se disponga que el Gobierno Nacional, en un plazo no mayor de un año contado a partir de la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, deba crear y poner en funcionamiento las instituciones necesarias para aplicar la referida normatividad, dependencias que complementarán las labores que en esta materia hoy en día desarrolla la Dirección de Aduanas Nacionales.

Asimismo, dado que no solo el entramado orgánico, sino también el conjunto normativo rector de esta materia precisan de una urgente labor de actualización en el sistema jurídico nacional, en el proyecto de Acto Legislativo se incluye el mandato consistente en que el Consejo de Estado, en ejercicio de su iniciativa legislativa, deba presentar al Congreso de la República, también dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la reforma constitucional, un proyecto de Código de Protección al Consumidor.

La legislación colombiana se queda absolutamente corta en cuanto a la consagración de los derechos básicos de los consumidores, los cuales incluyen, por vía de ejemplo y de acuerdo con el derecho comparado, (i) derechos de educación e información en materia de consumo; (ii) derechos de representación, de audiencia en consulta y de participación de las asociaciones de consumidores en la elaboración de las disposiciones que los afectan directamente; (iii) derechos a la indemnización y a la reparación efectiva de los daños producidos; (iv) derecho a la efectiva protección frente a los riesgos que puedan afectar la salud y la seguridad, incluyendo los que amenazan el medio ambiente; (v) derechos que constituyen la protección, el reconocimiento y la realización de los legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores, o (vi) derechos de información veraz, suficiente, comprensible, inequívoca y racional sobre las operaciones y los distintos productos, bienes y servicios susceptibles de uso y de consumo.

3. Fortalecimiento de la autonomía e independencia de la Rama Judicial en el marco del principio constitucional de separación de poderes

3.1 La garantía de autonomía para la Rama Judicial como presupuesto necesario de pervivencia del Estado constitucional

Se atribuye a Alexander Hamilton la célebre expresión según la cual “no hay libertad si el poder de la justicia no está separado de los poderes legislativo y ejecutivo”, planteamiento directamente conectado con el clásico concepto de división tripartita del poder acuñado por Montesquieu, por

cuya virtud es de la esencia misma de la estructura del Estado que al interior del mismo tenga lugar la existencia de contrapesos que además de facilitar el más eficiente ejercicio de las funciones a cargo de las autoridades, impida la preponderancia de un poder sobre otro y la excesiva concentración de dicho poder en un solo órgano; en esa misma idea hunde sus raíces el postulado que preconiza el imperio de la ley como expresión máxima de la soberanía popular, que desde finales del siglo XVIII las Constituciones francesa y estadounidense convirtieron en fundamento y elemento distintivo del ordenamiento jurídico inherente a un Estado de Derecho y, en cuanto aquí interesa, en sustento filosófico, político y jurídico de la independencia de la Administración de Justicia.

De este modo, a partir de los dos señeros ordenamientos constitucionales en mención se extiende a la cultura jurídica occidental el imperativo protector de la libertad de los individuos y de la institucionalidad propia de los Estados constitucionales de acuerdo con el cual para la preservación de este modelo de organización jurídico-política resulta indispensable la existencia de órganos judiciales auténticamente independientes, propósito que sólo puede ser alcanzado si dicha independencia y autonomía cuentan con un emplazamiento constitucional de privilegio; en ese orden de ideas, la independencia judicial constituye tanto presupuesto de la pervivencia del orden constitucional democrático como requisito sine qua non de la existencia de juicios justos y, en general, de justicia.

En directa conexión con cuanto se acaba de exponer, debe enfatizarse en que la independencia de la Rama Judicial como garantía de la separación de poderes y de los derechos y libertades de los ciudadanos requiere, como condición inexorable de materialización real, que la Administración de Justicia cuente con capacidad de autogobierno y de autogestión en relación con los demás poderes del Estado, del modo en el cual lo expresa el Estatuto del Juez Iberoamericano, aprobado en la VI Cumbre Judicial Iberoamericana¹¹, “[L]os otros poderes del Estado y en general todas las autoridades, instituciones y organismos nacionales e internacionales así como los diferentes grupos y organizaciones sociales, económicos y políticos, deben respetar y hacer efectiva la independencia de la judicatura” –artículo 2º–.

Por tal razón, el presente proyecto de Acto Legislativo comparte en su totalidad y hace suyas las Propuestas y Recomendaciones expresadas como resultado de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana –Brasilia, marzo de 2008– y contenidas en el Documento de Sustentación de las Reglas Mínimas de Seguridad Jurídica en el Ámbito Iberoamericano¹² en el sentido de que “[L]a conside-

ración de los poderes judiciales como sistemas de órganos independientes e imparciales resulta esencial para la seguridad jurídica. En tal sentido, las interferencias de los poderes políticos resultan contraproducentes y negativas. Es especialmente reprochable el ejercicio de cualquier forma de presión sobre los jueces” –Recomendación 2.1–; y, por ello, “[D]eben rechazarse tanto la partidización de la justicia como la judicialización de la política” –Recomendación 2.2– y de que “[L]a independencia judicial requiere del autogobierno dotado de la suficiente autonomía con relación a los demás poderes estatales” –Recomendación 2.5–.

3.2 *Las disfuncionalidades del actual Consejo Superior de la Judicatura*

La Constitución Política de 1991 supuso, en el contexto colombiano, un paso trascendental hacia la consolidación de la autonomía e independencia de la Rama Judicial al crear un órgano, no alineado en el Poder Ejecutivo, encargado de ejercer la gestión de la misma, órgano al cual le fueron atribuidas funciones de gobierno y de gerencia de la Administración de Justicia, así como también se le asignó –de forma probablemente asistemática, como a continuación se justificará– la tarea de resolver conflictos de competencia entre las jurisdicciones y de ejercer la función disciplinaria respecto de jueces, magistrados y de abogados.

Se creó así, entonces, el Consejo Superior de la Judicatura como órgano de gobierno y de gerencia de la Jurisdicción, con una estructura central y presencia territorial desconcentrada a través de los Consejos Seccionales, integrado –como bien se sabe– por dos Salas –Administrativa y Disciplinaria– a las cuales se suma la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial –también nacional y con representación seccional– con funciones de ejecución de las directrices trazadas por parte del Consejo Superior.

Sin embargo, la referida atribución que en la Constitución Política de 1991 se hizo al Consejo Superior de la Judicatura de la competencia para conocer de asuntos que no guardan relación alguna con la gestión y con el soporte administrativo a la función de decir el derecho que constituye la labor misional de la Rama Jurisdiccional, como la potestad relativa a la aplicación del régimen disciplinario de los funcionarios judiciales y de los profesionales del derecho –actividad a la cual, además, impropiamente y con evidente transgresión del principio de igualdad ha venido a catalogarse como de naturaleza jurisdiccional, mientras que respecto de cualesquiera otros servidores del Estado se trata, sin lugar a la menor hesitación, de un quehacer puramente administrativo, pasible del correspondiente control de juridicidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo–, ha dado lugar a disfuncionalidades que apartaron y/o dificultaron en extremo el cumplimiento, por parte del Consejo Superior, de aquellas de sus responsabilidades que justificaron su creación, esto

¹¹ Véase http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=b8c3fb46-5a01-41b6-8b26-4957a8e946ea&groupId=10124.

¹² Véase http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=d90f4176-90f8-4c14-b50d-0c0dfe29d63f&groupId=10124.

es, de las relacionadas con el apoyo a las distintas instancias y ramos de la Jurisdicción para el logro de los propósitos de efectividad y de eficiencia en la prestación del servicio público de Administración de Justicia.

En estas circunstancias, 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 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.

Así las cosas, el Consejo de Estado considera mayoritariamente necesario reformar tanto orgánica como funcionalmente el Consejo Superior de la Judicatura, claro está, partiendo de la decidida vocación 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, con el exclusivo ánimo de profundizar en la materialización de tales postulados a través de la introducción de los correctivos y de los mecanismos que permitan ajustar las inconsistencias a las cuales da lugar el diseño que a la Carta Política se le dio en esta materia en 1991, en cuanto tiene que ver con la dirección y con la unidad de la gestión del Poder Judicial.

El presente proyecto de Acto Legislativo se sustenta, entonces, en el contundente reconocimiento de que la Rama Judicial ha ganado considerable terreno en la consolidación de su autonomía e independencia en las dos últimas décadas, gracias a la autogestión que le permitió el tránsito constitucional de 1991; no obstante, las propuestas que aquí se formulan están encaminadas a reforzar el autogobierno, la dirección gerencial especializada y la formulación coordinada y autónoma de planes, de políticas y de programas de mejoramiento de la eficiencia, la eficacia y la calidad de la administración de Justicia.

3.3 La inviabilidad del retorno al gobierno y administración de la Rama Judicial por parte del Ejecutivo

Como corolario de lo anterior, resulta de prístino entendimiento que constituiría un injustificado y a todas luces erróneo retroceso propender a la reimplantación del esquema anterior a la reforma constitucional de 1991, en el cual al Gobierno Nacional correspondía la responsabilidad de administrar y de sustentar la gestión de la Rama Judicial, con evidente apartamiento no solo de los referidos principios de autonomía e independencia, sino de

la esencia misma de la separación de poderes y de los más caros elementos consustanciales a un Estado Social y Democrático de Derecho.

Tal la razón por la cual la administración de la Rama Judicial debe permanecer en la propia Rama, con acatamiento de la autonomía reconocida en la Constitución Política de 1991 y puesta en manos de gestores seleccionados por la misma Administración de Justicia, con la claridad en el sentido de que su labor es la de apoyar el desempeño de las actividades a cargo de los diferentes ramos e instancias de la Jurisdicción y, por tanto, al servicio de y en rigurosa coordinación con ellos. Con base en esas premisas, carece de sentido la estructuración del gobierno de la Rama Judicial con la integración de órganos o de instancias de decisión que no tengan su origen en la misma, vienen de donde vinieren, pues toda interferencia o intromisión de agentes con origen en otras Ramas del Poder Público menoscaba la autonomía de la Jurisdicción e imposibilita su coordinada gestión y gobierno.

3.4 Reingeniería al Consejo Superior de la Judicatura

El modelo de gobierno y de dirección del Poder Judicial que se propone con el presente Acto Legislativo tiene en cuenta que el adecuado funcionamiento de la Administración de Justicia involucra elementos que van más allá de la sola articulación de mecanismos de gestión administrativa y que presuponen la consideración de particulares variables inherentes tanto a una concepción democrática del Estado en general, como en particular a la dinámica de funcionamiento de esta Rama del Poder Público, tales como la trascendencia de procurar la protección sustancial —que no meramente formal— del derecho al amparo judicial efectivo o al acceso a la Jurisdicción, la búsqueda de la coherencia del sistema jurídico y de la seguridad jurídica, entre otros propósitos.

Por ello se opta por no dejar la gestión administrativa del Poder Judicial exclusivamente en manos de una gerencia integrada solo por personal experto en administración, en finanzas o en economía, pues las funciones y atribuciones que se mantienen en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura no se contraen simplemente a la realización de actividades de planeación, de dirección o de ejecución presupuestales, sino que comportan responsabilidades de orientación estratégica y de regulación que demandan de un conocimiento profundo del sentido y de la razón de ser, en el marco de la Constitución Política, de la actividad jurisdiccional.

De allí que se proponga un Gobierno único para la Rama Judicial, pero con la necesaria observancia y respeto por la especialidad de los diferentes ramos que la integran, lo cual aconseja, en primer término, hacer partícipe del mismo en forma directa y al más alto nivel, a los Presidentes del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional en su condición de órganos

máximos y de cierre de sus respectivas jurisdicciones y, en segundo lugar, pero no menos importante, hacer desaparecer todo vestigio o posibilidad de descoordinación o de incomunicación entre el Consejo Superior de la Judicatura y cualquier instancia de la Jurisdicción.

Por consiguiente, el nuevo órgano de Gobierno de la Rama Judicial será la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura y de ella formarán parte 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; en esa misma Sala tendrá asiento, además, un representante de los servidores públicos de la Rama Judicial, uno de la Sala Administrativa y uno de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación. A dicho órgano ha de corresponder tanto la labor de organizar y de coordinar, ejecutiva y gerencialmente, la planeación, la gestión, la ejecución y el control de las distintas actividades que aseguren el cumplimiento de las directrices por él mismo trazadas, como la disposición de los recursos de toda índole necesarios para atender la creciente demanda de justicia por parte de los ciudadanos, al igual que le corresponderá la responsabilidad de formular políticas en materia judicial, aprobar y supervisar la ejecución de planes y programas relacionados con la Administración de Justicia, la expedición de reglamentos –constitucionales y de desarrollo de la ley– y, en general, la regulación y control respecto de las condiciones en las cuales opera el Poder Judicial.

La Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura contará, como apoyo no solo para la adopción sino también para la ejecución de sus decisiones, con la Sala Administrativa integrada por seis funcionarios administrativos de libre nombramiento y remoción, tres de ellos elegidos por el Consejo de Estado, dos por la Corte Suprema de Justicia y uno por la Corte Constitucional; dada la naturaleza de las funciones a cargo de la Sala Disciplinaria, su composición debe garantizar la interdisciplinaria en cuanto a la formación profesional de quienes la integran, por manera que tres de sus miembros deberán tener título de abogado y acreditar el ejercicio de la profesión con buen crédito durante un período mínimo de veinte años, mientras que los otros tres deberán acreditar título profesional en áreas administrativas, financieras o contables, con experiencia mínima de veinte años en cargos de dirección y confianza.

3.5 La supresión de funciones jurisdiccionales al Consejo Superior de la Judicatura

Queda claro en la Carta Política, en cualquier caso, que la naturaleza de las funciones radicadas en cabeza de las tres Salas que conforman el Consejo Superior de la Judicatura es exclusivamente administrativa, susceptible, por tanto, del correspondiente control de legalidad-constitucionalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Ad-

ministrativo; de este modo, en aras de la igualdad de tratamiento jurídico para los asociados, se produce el restablecimiento de la naturaleza administrativa que nunca debió perder la función disciplinaria respecto de magistrados, de jueces y de abogados, la cual seguirá a cargo de la Sala Disciplinaria, pero ahora integrada por siete funcionarios –todos con formación profesional de abogados y experiencia mínima de veinte años en el ejercicio de la profesión– elegidos para períodos de ocho años, tres de ellos por el Consejo de Estado, tres por la Corte Suprema de Justicia y uno por la Corte Constitucional.

Así las cosas, se suprime la hasta ahora problemática y conceptualmente inexplicable posibilidad de que alguna de las instancias de decisión en el Consejo Superior de la Judicatura ejerza funciones jurisdiccionales, como además se corresponde con la condición de funcionarios administrativos de quienes lo integran, excepción hecha, por supuesto, de los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, en su condición de Magistrados integrantes de la Sala de Gobierno del mencionado órgano, quienes, no obstante, tampoco adoptan decisión judicial alguna en el desarrollo de sus actividades en el órgano de gobierno del Poder Judicial.

En sintonía con el descrito rediseño de las funciones del Consejo Superior de la Judicatura como órgano de apoyo a la gestión de las instancias de decisión jurisdiccional dentro de la Rama, se elimina asimismo la atribución que la Constitución Política ha puesto en manos de aquella Corporación para elaborar listas de aspirantes a los cargos de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, en el entendido de que el proceso de selección de tales dignatarios debe ser conducido, en exclusiva, por la Corporación en la cual deba ser provista la correspondiente vacante. Lo anterior sin perjuicio de que se mantenga en el Consejo Superior de la Judicatura la responsabilidad de elaborar las listas de elegibles para desempeñar los restantes empleos de funcionarios y de empleados al interior de la Rama, como resultado de la aplicación de la normatividad vigente en materia de carrera judicial, sistema este que ha mostrado sus bondades a efectos de garantizar una mayor profesionalización, compromiso y eficiencia, por parte de Jueces y Magistrados, en el ejercicio de sus funciones.

En idéntica dirección y habida cuenta de que el Constituyente en 1991 había dispuesto que sería el Consejo Superior de la Judicatura el responsable de dirimir los conflictos de competencia que se presentaren entre los distintos ramos de la Jurisdicción, pero, como ha quedado claro, en la reingeniería que el presente proyecto de Acto Legislativo concibe respecto de dicho órgano de gobierno, gestión y apoyo administrativo de la Rama, una de cuyas directrices apunta a desligarlo por completo del ejercicio directo de la función de decir el derecho en los casos concretos –*iuris dictio*–, en ade-

lante la aludida competencia actualmente prevista en el numeral 6 del artículo 256 de la Carta Política sería asignada a Salas Transitorias de decisión integradas por tres Magistrados, uno de la Corte Suprema de Justicia, uno del Consejo de Estado y otro de la Corte Constitucional. La correspondiente previsión se incluye en un párrafo cuya adición se propone al artículo 116 constitucional.

Por otra parte, debe tomarse en consideración que la participación de los Presidentes de las Altas Corporaciones de Justicia en la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura representa para estos dignatarios una inmensa exigencia de dedicación, adicional a su cotidiana labor jurisdiccional; por esa razón, en el proyecto de Acto Legislativo se prevé que el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, se encargarían de implementar las medidas, a través de sus correspondientes reglamentos internos, que permitan a sus Presidentes desempeñar con cierta continuidad y provistos del correspondiente soporte técnico, tanto desde el punto de vista logístico como del recurso humano, las funciones propias de su condición de integrantes del máximo órgano de Gobierno de la Rama Judicial.

3.6 Procedimiento y requisitos para la integración de las Altas Cortes

También se profundiza en la dirección de afianzar la autonomía de la Rama Jurisdiccional, aunque constituye igualmente una modificación encaminada hacia la consecución del propósito al cual se hará referencia en el siguiente apartado de la presente Exposición de Motivos, esto es hacia el fortalecimiento de la seguridad jurídica como característica de la cual precisa el ordenamiento colombiano, la modificación que se propone en relación con la conformación de las Altas Corporaciones de Justicia, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Las calidades y requisitos actualmente previstos en la Constitución Política para acceder al cargo de Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado son idénticos al tenor de lo dispuesto en el artículo 232 constitucional; sus períodos individuales son de 8 años, no pueden ser reelegidos y permanecen en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a la edad de retiro forzoso –artículo 233 de la Constitución Política–; así pues, el Constituyente de 1991 unificó los requisitos, calidades y condiciones para el desempeño de estos empleos y defirió al legislador la atribución de señalar la edad de retiro forzoso para los mismos.

Con el presente proyecto de Acto Legislativo se proponen nuevos requisitos y exigencias para quienes aspiren a desempeñar las aludidas magistraturas, con el propósito de reforzar, aún más, las garantías de autonomía e independencia de quienes accedan a ellas, así como la estabilidad de la jurisprudencia y la optimización de las eximias calidades del recurso humano que se vincula con los

órganos de cierre de cada uno de los ramos de la Jurisdicción; asimismo, sería directamente la Carta Política la fuente normativa que establecería, en 70 años, la edad de retiro forzoso para los aludidos servidores públicos, de suerte que se puedan mantener por un tiempo mayor al servicio del Estado, funcionarios de las más altas calidades que garanticen un mejor desempeño y la continuidad en la prestación del servicio público de Administración de Justicia, en beneficio de la previsibilidad y uniformidad de las decisiones de esta por parte de la colectividad. La experiencia, madurez, ponderación, equilibrio, serenidad e independencia, adquiridos con los años, sin duda constituye prenda de garantía de un desempeño eficaz, imparcial, independiente, eficiente, útil y distante de cualquier presión o beneficio de índole económica, política o, aún más, particular.

Por consiguiente, se propone fijar parámetros de edad mínima y de edad máxima para los aspirantes a cargos de tan alta dignidad; aquella será de 50 años de edad como mínimo –previa acreditación de una experiencia laboral de siquiera 20 años– y esta, según antes se anotó, de 70 años.

De otro lado y con el fin de evitar la injerencia de otros Poderes del Estado en la conformación de los más Altos Tribunales de las Jurisdicciones Ordinaria y Contencioso-Administrativa, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos directamente, mediante cooptación, por parte de la Corporación en la cual debe proveerse la respectiva vacante, pero previa convocatoria pública y abierta a la participación de toda persona que acredite los requisitos y las calidades constitucionalmente previstos para acceder a dichos cargos.

En el mismo sentido, la previsión acerca de la edad de retiro forzoso en setenta años se propone como parámetro aplicable a todos los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, pues no solo estadísticamente las expectativas de vida de la población colombiana se han incrementado en los últimos lustros, sino que, como se ha dicho, prescindir de servidores públicos de tales niveles de formación y experiencia obligándolos a un retiro forzoso en el momento de mayor productividad intelectual, resultado del arduo y constante trabajo desempeñado a lo largo de los años, constituye, por decir lo menos, un despropósito, especialmente para un país como Colombia, el cual no debería permitirse desperdiciar o subutilizar valiosos y necesarios recursos humanos que en otras latitudes se catalogan como los de mejor perfil con miras a desempeñar cargos cuyas funciones entrañan la adopción de decisiones de tan alta repercusión social.

Mediante la adopción de las anteriores previsiones, el presente proyecto de Acto Legislativo procura concretar, en el ordenamiento jurídico colombiano, las estrategias consecuentes con los principios éticos básicos que han de informar la conducta y la actividad de los jueces, principios

consignados en el Estatuto del Juez Iberoamericano aprobado en la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Santa Cruz de Tenerife, Canarias (España), durante los días 23, 24 y 25 de mayo de 2001¹³, entre los cuales cabe destacar: **independencia** –para la adopción de decisiones justas, desprovistas de indebida influencia de poder público o privado alguno–; **imparcialidad** –para perseguir con objetividad y con fundamento en la prueba, la obtención de la verdad de los hechos, sin favoritismo, predisposición o prejuicio–; **motivación** –para expresar ordenadamente las razones jurídicas necesarias para sustentar su decisión–; **conocimiento y capacitación** –tras acreditar que se conoce el Derecho y se desarrollan continuamente las destrezas necesarias para aplicarlo–; **transparencia** –para ofrecer información útil, pertinente, comprensible y fiable–; **prudencia** –para que con su comportamiento, actitudes y decisiones adopte un juicio racional, en un marco de apreciación de los argumentos y contraargumentos esgrimidos–; **diligencia** –para resolver en un plazo razonable y sin dilaciones–, entre otros.

Como fácilmente puede constatararse, además, lo hasta ahora expuesto en el segundo apartado de la presente Exposición de Motivos consulta las apreciaciones, conclusiones y recomendaciones formuladas a este respecto por la Relatora Especial de la Organización de las Naciones Unidas para la independencia de jueces y abogados, en la Misión Especial a Colombia 2009¹⁴.

¹³ Véase: http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=b8c3fb46-5a01-41b6-8b26-4957a8e946ea&groupId=10124.

¹⁴ A continuación se transcribe lo aquí pertinente de las aludidas apreciaciones y recomendaciones:

“El informe señala también las interferencias políticas en el nombramiento de los integrantes de las Altas Cortes, particularmente de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y en la Fiscalía General de la República, e identifica la acción de estos dos órganos como el mayor desafío para la garantía de la independencia de la judicatura.

(...)

13. Integrantes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado perciben que el Consejo Superior de la Judicatura está siendo utilizado por autoridades de los poderes ejecutivo y legislativo para interferir en la independencia del poder judicial. Se acusa a su Sala Disciplinaria de ser permeable a presiones cuando se trata de presentar candidatos a integrar las Altas Cortes y de falta de transparencia en la selección de los candidatos. La Relatora Especial ha escuchado la misma alegación de parte de magistrados, jueces, fiscales y miembros de organizaciones no gubernamentales. Se criticó particularmente el sistema de nombramiento de sus integrantes por la Cámara de Representantes de postulaciones realizadas por el Presidente de la República, lo que le daría un claro contenido político. Se teme también que sus facultades disciplinarias puedan ser utilizadas como una medida de limitar la acción de los jueces o su independencia e imparcialidad.

(...)

15. El período de las respectivas presidencias de las Altas Cortes es corto, de un año, un período que parece insuficiente para una adecuada planificación de las tareas que deben llevarse a cabo y un apropiado seguimiento

3.7 Sin autonomía –y suficiencia– presupuesta, no existe auténtica autonomía para la Rama Judicial

Sin embargo, resulta indiscutible que a nada conduciría conceptualizar y estructurar de forma muy sólida jurídica y teóricamente al Poder Judicial, si no se le provee, además, de los medios indispensables para cumplir cabalmente con la trascendental y compleja función de administrar justicia. Por tal razón, en directa conexión con el ya expuesto propósito de descongestionar el aparato judicial y de garantizar la eficacia del amparo judicial al cual tienen derecho todos los habitantes en el territorio nacional, con fundamento en todo lo anteriormente expuesto en punto de la finalidad de ahondar en la autonomía e independencia de la Jurisdicción, se propone la inclusión, en el artículo 228 de la Constitución Política del expreso reconocimiento constitucional de la autonomía e independencia de la Rama Judicial, con específica consagración, asimismo, de la garantía del acceso a los recursos presupuestales indispensables para satisfacer las necesidades de la Justicia.

De esta manera se consigue materializar una garantía de invaluable relevancia para la autonomía y la eficiencia de la Jurisdicción, pues la negociación anual del presupuesto con los poderes ejecutivo y legislativo genera grandes dificultades para la consolidación de la independencia judicial; por lo demás, la consagración, a nivel constitucional, de un porcentaje fijo del presupuesto nacional destinado a la atención de las necesidades de funcionamiento e inversión de la Rama Judicial, constituye fórmula por la cual se han decantado las Normas Superiores en países como Argentina

de la realización de los proyectos. No hay un sistema de jubilación adecuado.

(...)

19. Los magistrados de las Altas Cortes son nombrados por un período de ocho años, que es corto y puede poner en riesgo la independencia del poder judicial porque muchas veces los magistrados, que al terminar su período todavía están en edad de trabajar, deben volver a buscar un empleo en el mercado de trabajo, en el que el primer empleador es el Estado.

(...)

84. Se observa el elevado grado de influencia política en el proceso de designación de los miembros de la Sala Disciplinaria del CSJ y la ausencia de una gestión transparente, orientada por criterios objetivos, de la Sala Administrativa, que conciba a la rama judicial como un todo y que cuente con información precisa y datos estadísticos actualizados sobre la realidad del poder judicial.

(...)

88. Con el objeto de colaborar con Colombia en sus esfuerzos por proteger y promover la independencia de la rama judicial y la independencia e imparcialidad de los magistrados y abogados, la Relatora Especial formula las recomendaciones siguientes:

a) Con respecto al desarrollo institucional de la rama judicial y a las garantías institucionales:

(...)

vi) Debe estudiarse la ampliación del período del mandato de los magistrados de las Altas Cortes.

x) Debe estudiarse la posibilidad de establecer un porcentaje fijo del presupuesto nacional en favor de la rama judicial”.

(3,5%), Costa Rica (6%), El Salvador (6%), Panamá (2%), Nicaragua (4%), Paraguay (3%), Puerto Rico (4%) y Venezuela (2%)¹⁵.

Esta directa previsión constitucional propende, adicionalmente, a que entre la Rama Judicial y los demás poderes del Estado opere el principio constitucional de colaboración armónica plasmado en el artículo 116 de la Carta a un nivel que en realidad trasciende el de las meras relaciones protocolarias institucionales y comporta una auténtica cooperación interinstitucional en la realización de las actividades y el cumplimiento de los cometidos que constitucionalmente corresponde alcanzar a cada una de las Ramas y órganos de la estructura del Estado.

4. El fortalecimiento de la seguridad jurídica como garantía de eficacia de los postulados de igualdad, de justicia material y de vigencia de un orden justo, fruto de la actividad desplegada por parte del Poder Judicial

4.1 Seguridad jurídica como presupuesto de desarrollo y de convivencia pacífica y justa

La seguridad o la certeza en tanto que objetivo cuya consecución se formula como propósito a alcanzar por los ordenamientos jurídicos y especialmente por la actuación y por las decisiones de las autoridades públicas, aparece históricamente vinculada con las corrientes filosófico-políticas liberales originadas durante los siglos XVIII y XIX, particularmente con el pensamiento de la Ilustración; en aquel entonces la seguridad, como valor, se traducía en garantía de protección para la vida, la libertad, la propiedad y los demás derechos y libertades individuales que por vez primera alcanzaron reconocimiento expreso en cuerpos normativos –Constitución y/o leyes– aprobados en el Parlamento como expresión racional de los representantes del pueblo y producto de la soberanía popular. Inicialmente se consideró que tales cuerpos de disposiciones permitían una aplicación unívoca, gracias a su claridad, completud, ausencia de vacíos o de antinomias, por manera que como lo sostuvieron Montesquieu o Beccaria, el juez era simplemente la boca que pronunciaba las palabras de la ley.

Sin embargo, no hubo de transcurrir demasiado tiempo para que se advirtiera que un mismo texto normativo bien puede ser interpretado de modo disímil por diversos operadores judiciales, circunstancia que ha conducido a que la dogmática se esfuerce por construir un método científico que posibilite encontrar la interpretación verdadera y única del Derecho o, de manera más realística –teniendo en cuenta que la *verdad* en el razonamiento jurídico las más de las veces constituye una cuestión controvertible, argumentable y con varias facetas–, siquiera una aplicación del ordenamiento que sea razonable, correctamente argumentada y

respetuosa del principio de igualdad; la seguridad jurídica, entonces, ha pasado a identificarse, en considerable medida, como garantía de interpretación y de aplicación uniforme y debidamente justificada del ordenamiento jurídico, así como de protección eficaz no ya solamente de derechos individuales, sino de cualesquiera situaciones jurídicas –derechos, intereses legítimos, incluso meras expectativas– reconocidas o amparadas por dicho ordenamiento.

Así entendida, la seguridad jurídica como valor inherente a los sistemas jurídicos apunta hacia la búsqueda de la previsibilidad y de la uniformidad de las decisiones de las autoridades públicas –entre ellas, como no podría ser de otro modo, de las judiciales– además de propender, por supuesto, a la estabilidad derivada de que una vez agotadas las instancias normativamente previstas para todo proceso judicial, la decisión dentro del mismo proferida, toda vez que hace tránsito a cosa juzgada, dirime de forma definitiva el litigio y traslada, tanto a las partes como a la comunidad, la certidumbre consistente en que la contienda ha quedado cerrada y las correspondientes situaciones jurídicas debidamente consolidadas, sin que exista la posibilidad de reabrir la a través de cauces y por parte de instancias que no están ni constitucional ni legalmente llamadas a volver a examinar lo fallado por el juez natural.

De tiempo atrás suele asociarse la seguridad jurídica con uno de los más importantes presupuestos para el desarrollo económico y con la confianza de la cual precisan los inversores para desplegar sus actividades, en la medida en que la previsibilidad de las determinaciones que habrán de adoptar las autoridades públicas con fundamento en el ordenamiento jurídico, permite calcular las consecuencias que se desprenderán de los movimientos o de las decisiones económicas; empero, sin desconocer la importancia de este efecto como uno de los que inequívocamente deriva de la existencia de seguridad jurídica –y el cual, por sí solo, ya ameritaría propugnar la materialización de este principio–, en realidad en el seno de un Estado Social de Derecho el objetivo que se busca con la fijación de un marco estable y previsible de aplicación del Derecho y de resolución de las controversias no es tan solo la potenciación de la actividad económica, pública o privada, sino que dicho propósito apunta hasta el mantenimiento de la paz social, hacia la resolución institucional de los conflictos y en procura de la maximización de la cooperación recíproca entre los coasociados, a quienes asiste el derecho a tener certeza respecto de las normas aplicables, respecto del sentido de su interpretación o del de la actuación de las autoridades y, en particular, certidumbre derivada de la coherencia y de la armonía de la Judicatura al cumplir con la misión de declarar el derecho para los casos concretos.

Naturalmente, entendida del modo que se ha dejado expuesto, la seguridad jurídica no tiene por qué convertirse en una cortapisa para la indepen-

¹⁵ Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Reporte sobre la Justicia en las Américas 2008-2009, Santiago (Chile), febrero 2010. En <http://www.cejamicas.org/reportes/index.php?idioma=espanol>

dencia de criterio del juez, ni por qué marchar en detrimento de la exigencia de justicia que se formula para todo específico pronunciamiento jurisdiccional, atendidas las particulares circunstancias de cada caso concreto; el auténtico alcance de la seguridad jurídica es el de exigir a los jueces que fallen de conformidad con criterios normativos preestablecidos y públicamente conocidos, que cumplan con la obligación de exponer en sus sentencias las razones que fundamentan las decisiones que, de acuerdo con la normatividad vigente, estiman justas para cada caso y que no prolonguen indefinidamente la incertidumbre derivada de la ausencia de un cierre concluyente de la controversia debido a la siempre latente aceptabilidad de reapertura o reexamen de la misma.

En este orden de ideas, la seguridad jurídica en la actualidad procura generar en los individuos la confianza y la tranquilidad necesarias para desarrollar sus proyectos de vida personales, al tiempo que constituye una garantía necesaria y útil para alcanzar el mejoramiento de las condiciones de convivencia social.

4.2 *Acción de tutela contra providencias judiciales*

Tras las dos primeras décadas de vigencia de la Carta Política que los colombianos decidieron adoptar en 1991, puede sostenerse sin temor a incurrir en equivocación que la acción de tutela se ha constituido en el instrumento que la ciudadanía percibe y utiliza como el más eficaz en orden a aproximar a todas las personas la realización material de los derechos, de las garantías y de los beneficios que les ofrece el modelo de Estado Social de Derecho prohiado por la Norma Fundamental; a este respecto, en el informe rendido por la Relatora Especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, tras su visita a Colombia realizada en el año 2009, se expresa que “[L]a tutela es un recurso constitucional avanzado y efectivo que es quizá lo que más valoran los ciudadanos en la justicia. Ha demostrado ser un recurso eficaz para proteger los derechos fundamentales. Su utilización masiva (10.000 recursos son presentados cada semana) ha obligado a la Corte Constitucional a establecer un proceso de selección...”¹⁶.

Así pues, en manera alguna el presente Proyecto de Acto Legislativo desconoce la trascendencia del anterior aserto, dada la incuestionable importancia y la vasta legitimidad con la cual cuenta la acción de tutela como instrumento de defensa y de garantía de la efectividad de los derechos fundamentales; por tanto, lejos de suprimirla o de minar su operatividad, el proyecto persigue dotarla de elementos que racionalicen tanto su empleo, como el trámite que ha de imprimirse a la misma, con miras a que perdure y a que no se deteriore en su aplicación, teniendo en cuenta que algunas inter-

pretaciones y prácticas jurisprudenciales que han venido haciendo carrera en cuanto a los alcances de esta herramienta procesal han dado lugar a disfuncionalidades y a conflictos que en considerable medida permanecen aún irresolutos entre los más altos Tribunales de Justicia en el país.

Y es que los precisos términos de conformidad con los cuales el Constituyente en 1991 reguló la acción de tutela como procedimiento preferente y sumario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales que se encuentren en peligro o que han sido vulnerados por cuenta de la acción o de la omisión de cualquier autoridad pública –garantía que consiste en una orden judicial para que el causante de la lesión actúe o se abstenga de hacerlo–, evidencian a las claras tanto por el origen de la amenaza o afectación como por la naturaleza de la solución para conjurarla, que la intención y la filosofía del mecanismo no se concibió, al menos en línea de principio, para ser extendido a su instauración en contra de las decisiones judiciales, pues si bien es verdad que mal podría discutirse la condición de autoridad pública de la cual se encuentran revestidos los jueces, no es menos cierto que a través del ejercicio de sus funciones los juzgadores examinan, valoran y deciden controversias previo el agotamiento de las preceptivas etapas en el proceso correspondiente, razón por la cual no resulta sencillo encuadrar la operatividad de la acción de tutela, también un mecanismo de actuación de naturaleza jurisdiccional, en el marco de las determinaciones adoptadas por los propios jueces, pues las mismas, debido a las garantías que rodean su proferimiento y a la especial posición que en la estructura del Estado ocupan quienes las expiden, deben estar llamadas a zanjar definitivamente las controversias, a fijar de manera intangible las correspondientes situaciones jurídicas, gracias a la existencia del principio de cosa juzgada como elemento sin el cual resulta imposible que en el sistema puedan alcanzarse los referidos postulados que impone el también principio de seguridad jurídica.

Atendiendo a cuanto se acaba de exponer, la propia Corte Constitucional, en la Sentencia C-543 de 1992, declaró sin condicionamiento alguno la inexequibilidad del artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, el cual autorizaba la instauración de la acción de tutela contra decisiones judiciales; no obstante, por vía jurisprudencial se ha venido abriendo paso la extensión de este mecanismo hasta la revisión de providencias judiciales, por manera que ha alcanzado tales niveles de arraigo y de aceptación en el sistema que prácticamente se ha tornado indetenible su dinámica, con el efecto perverso consistente en que el uso extensivo e intensivo de este amparo constitucional a prácticamente todas las decisiones judiciales ha conducido a que, en la práctica, se hayan creado de manera anormal una –o varias– instancia(s) adicional(es) a las propias y ordinarias de todo proceso.

¹⁶ ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Misión a Colombia*, A/HRC/14/26/Add.2; 16 de abril de 2010, p. 7.

La imposibilidad, en esas condiciones, de que se arribe a la adopción de decisiones verdaderamente definitivas de los litigios que se plantean ante el aparato estatal de Administración de Justicia, en un plazo razonable y con observancia de los elementos que integran tanto el contenido del derecho fundamental de acceso a la Justicia –derecho a un amparo judicial pronto y sustancial– como el del principio de seguridad jurídica, exponen al país incluso a una pérdida de su soberanía jurisdiccional en la medida en que el panorama descrito podría comportar un desconocimiento de las garantías judiciales consagradas en los artículos 8-1 y 25-1 de la Convención Americana de Derechos Humanos –en especial de la referida a la obtención de un pronunciamiento de fondo dentro de un plazo razonable– y cuya imperativa observancia en no pocas ocasiones ha subrayado la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁷, lo cual se corresponde con la no por evidente, menos certera apreciación que a este respecto se ha realizado en el sentido de que “[E]l acceso a la justicia solamente se consolida cuando hay una decisión final que resuelva la acción, garantice el derecho y sea efectivamente cumplida”¹⁸.

Un sistema jurídico que prolonga indefinidamente la definición de aquello que corresponde a las partes en conflicto compromete inevitablemente la aspiración colectiva de conocer con certeza el alcance tanto de los derechos como de los deberes y aunque en algún momento se termine acogiendo el reclamo que en justicia corresponde, no puede soslayarse que la seguridad jurídica está interesada en la oportunidad de esa resolución. Por ello el indiscutible acierto de la aseveración de conformidad con la cual “[L]igado a la tutela judicial es relevante la necesidad de resolver en tiempo adecuado los asuntos judiciales, que deben ser absueltos en plazos razonables y sin dilaciones indebidas, para que cumplan su función de resolver pacíficamente los conflictos sociales en el marco del Estado de Derecho, de acuerdo con el ordenamiento jurídico de cada país”¹⁹.

La seguridad jurídica, así como la predictibilidad respecto del sentido de las decisiones de los jueces y respecto del alcance de los derechos de los individuos se resiente con el uso indiscriminado de la acción de tutela contra decisiones judiciales del modo en el cual actualmente se viene produciendo, esto es, con prescindencia e inobservancia de todas las reglas básicas en cualquier ordenamiento jurídico en materia de competencias judiciales, pues no se respetan ni la jerarquía, ni

la especialidad ni los jueces naturales señalados por la Constitución y por la ley. Y es que contraría abiertamente la lógica de cualquier sistema jurídico y/o de cualquier aparato jurisdiccional organizado con mediana racionalidad y sistematicidad, que los ciudadanos puedan escoger libremente a los jueces ante los cuales habrán de ventilar sus causas, para cuestionar decisiones apartándose de la existencia constitucional de jurisdicciones especializadas, con sus propios órganos límites, a los cuales, dentro de este marco, les resulta materialmente imposible cumplir con su labor de unificar la interpretación del conjunto normativo que aplican. Por si fuera poco lo anterior –que en manera alguna lo es–, el uso desbordado de la acción de tutela contra pronunciamientos judiciales ha agravado el incumplimiento de los términos procesales, la mora y la congestión en el trámite de los procesos ordinarios.

La situación de incertidumbre que a la colectividad le genera el sinnúmero de pronunciamientos que las autoridades judiciales pueden llegar a emitir, gracias a la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, en un mismo caso concreto, se torna todavía más dramática y sus efectos en detrimento de la estabilidad del sistema jurídico y de la eficacia de los derechos de los coasociados aún más devastadores, tratándose de la interposición de acciones de tutela contra providencias emanadas de los tribunales de cierre en la Jurisdicción Ordinaria y en la de lo Contencioso Administrativo, pues como la Relatora de la ONU antes citada lo puso atinadamente de presente, no puede suscitar cosa distinta que “*la preocupación de la Relatora Especial (...) la utilización de la acción de tutela por las Altas Cortes para anular sentencias y decisiones de otra Alta Corte*”²⁰; por consiguiente, más allá de la irrupción de componentes extraños a los que deben presidir y sustentar la adopción de decisiones judiciales que con esta práctica puede haber tenido lugar²¹, lo único cierto es que la salvaguarda de los derechos constitucionales, de la buena fe y de la confianza legítima de los ciudadanos en sus instituciones, así como la pervivencia y estabilidad tanto del sistema jurídico como de la convivencia social armónica y justa en sí misma, aconsejan que “[D]ebe evitarse la

²⁰ ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Misión a Colombia*, cit., p. 3.

²¹ En el varias veces citado informe de la Relatora Especial de la ONU sobre la independencia de los Magistrados y Abogados –página 7–, a este respecto se dejó consignado lo siguiente: “12. La utilización de la tutela, un recurso de amparo sumamente empleado por los ciudadanos, para revocar decisiones finales de otra Alta Corte, está dando lugar a graves tensiones entre las Altas Cortes. Magistrados de la Corte Constitucional manifestaron que la Corte Suprema de Justicia, particularmente su Sala Civil, no acepta que la Corte Constitucional pueda invalidar sus decisiones. Integrantes de la Corte Suprema se quejan de que la Corte Constitucional lleve a la controversia al Consejo Superior de la Judicatura, que no tiene mayor conocimiento desde el punto de vista sustantivo sobre el asunto reclamado”.

¹⁷ Por vía de ejemplo, pueden verse los siguientes pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso “Las Palmeras” vs. Colombia*, sentencia de 4 de febrero de 2000; *Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia*, sentencia de 7 de marzo de 2005.

¹⁸ ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Misión a Colombia*, cit., p. 16.

¹⁹ Cfr. *Documento de Sustentación de las Reglas Mínimas de Seguridad Jurídica en el Ámbito Iberoamericano*, cit., pp. 10-11.

utilización de la acción de tutela como mecanismo de obstrucción del trabajo de las Altas Cortes”²².

La complejidad que entraña resolver el extremo de en qué medida ha de admitirse la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales deriva, entre otras razones, de que en esta materia entran en colisión varios principios básicos del actual sistema constitucional: la autonomía judicial, la seguridad jurídica, la supremacía de la Constitución Política y de los derechos fundamentales en el sistema, así como el carácter definitivo de las decisiones de los órganos de cierre tanto de la Jurisdicción Ordinaria como de la de lo Contencioso Administrativo.

Como corolario de todo lo anterior, en el Proyecto de Acto Legislativo se reconoce la importancia y el valor de mantener una herramienta de control constitucional concreto respecto de las providencias judiciales, mediante la posibilidad de acudir a un cauce procesal excepcional, subsidiario y residual, derivado tanto del carácter normativo de la Constitución como de la centralidad que en el ordenamiento jurídico desempeña el fin esencial del Estado consistente en la protección efectiva y la primacía de los derechos fundamentales; empero, la procedencia de dicho mecanismo procesal tendrá lugar siempre y cuando concurren y se respeten las reglas que pretenden alcanzar un buen nivel de armonía y un razonable equilibrio entre la necesidad de certeza e inmutabilidad requerida por las decisiones judiciales para bien de la seguridad jurídica que reclama el interés general, de un lado, y, de otro, la garantía de protección de los derechos fundamentales de todas las personas, como razón de ser de la existencia de la organización estatal. Como no podría ser de otro modo, entonces, la regulación propuesta parte del reconocimiento de la esencia y de la naturaleza que identifican este mecanismo, vale decir su excepcionalidad y sus caracteres de subsidiario y residual.

Así pues, con el fin de que pueda abrirse paso a la instauración de la acción de tutela contra una providencia judicial resulta menester que quien estima que esta vulnera o amenaza sus derechos fundamentales, haya acudido previamente tanto a los mecanismos de solicitud de aclaración, de corrección y de adición del pronunciamiento judicial respectivo, si procedieren, como a los recursos ordinarios y extraordinarios que pudieren ser interpuestos en contra de la providencia cuestionada.

De igual forma, comoquiera que identificar en el pronunciamiento judicial la protuberancia de la arbitrariedad causante del detrimento a un derecho fundamental constituye materia que exige de conocimientos jurídicos de nivel profesional y del manejo de la técnica jurídica, cuando se pretenda instaurar acción de tutela contra una providencia

adoptada por un juez dentro de un proceso judicial, se requeriría la exigencia del *ius postulandi*, es decir, que se deba actuar por intermedio de apoderado judicial; adicionalmente, se deja explícita la procedencia de sanciones en contra del profesional del derecho que haga uso abusivo o temerario de este remedio procesal.

Tales exigencias garantizan que las acciones de tutela promovidas contra pronunciamientos judiciales se encontrarán mejor fundamentadas desde el punto de vista técnico y, además, el análisis previo del caso por parte de un profesional del derecho debería depurar sensiblemente el volumen de supuestos en los cuales realmente resulta justificado y procedente el ejercicio de este excepcional cauce procesal, tanto en consideración a que así debería determinarlo el análisis jurídico preliminar que habrá de realizar el abogado accionante, como porque de este modo igualmente habría de imponerle la responsabilidad a que con sus actuaciones queda sometido todo profesional del Derecho, cuestión encaminada a evitar la formulación infundada o temeraria de la acción de tutela contra providencias judiciales.

De todos modos, se destaca en la nueva regulación propuesta para el artículo 86 constitucional que la aludida exigencia de asistencia letrada para la presentación de la demanda de tutela resulta exigible únicamente en tratándose de aquellas acciones de este tipo que estuvieren enderezadas contra providencias judiciales, lo cual significa que las originadas en cualesquiera otras modalidades de acción o de omisión de las autoridades públicas podrán ser incoadas directamente por la persona interesada, tenga ella, o no, la condición de abogado en ejercicio.

Por otra parte, comoquiera que el carácter de la amenaza o de la transgresión por cuenta de la decisión judicial debe ser grave, inminente, actual o urgente, lo cual significa que la protección que se reclama no da espera, se asoma apenas razonable que se exija al afectado accionar lo más pronto posible, con inmediatez, dentro de los treinta días siguientes a la ejecutoria del proveído que se censura; esta regla contribuye al mismo propósito que se persigue con el señalamiento de términos de caducidad en relación con los diferentes medios de control judicial: consolidar las situaciones jurídicas y generar certeza en la colectividad. La intemporalidad de la procedencia de la acción de tutela en estos casos, lejos de rodear de garantías o prerrogativas a los ciudadanos, se presta para la introducción de inquietantes factores de inseguridad jurídica que atentan contra las necesarias estabilidad normativa, social y económica.

Adicionalmente, la modificación propuesta apunta a circunscribir la procedencia excepcional del amparo constitucional derivado del ejercicio de la acción de tutela a aquellos casos en los cuales se evidencie directamente una amenaza o desconocimiento de un derecho fundamental, es decir que ha de tratarse de un asunto con relevancia consti-

²² Recomendación número 3 de las relativas “al desarrollo institucional de la rama judicial y a las garantías institucionales”, contenida en ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Misión a Colombia*, cit., p. 18.

tucional, por manera que no se ejerza este instituto en situaciones carentes de dicha trascendencia y ordinarias en la medida en que comportan el solo desacuerdo de quien se dice afectado con el sentido de la providencia que le suscita inconformidad, práctica que atenta contra la autonomía del juez natural en tanto que con ello lo que se buscaría sólo sería plantear nuevamente, reabriéndolos, problemas de interpretación normativa o de valoración probatoria que, en toda providencia judicial ordinaria definitiva, por respeto a los atributos de la función judicial y por seguridad jurídica, deben gozar de la intangibilidad derivada de la comprensión en el sentido de que han sido manejados dentro de parámetros de racionalidad y de proporcionalidad, en el ámbito de la sana crítica.

Por esa razón, se propone incluir la previsión consistente en que la sentencia mediante la cual se decida una acción de tutela instaurada contra providencia judicial, solo podrá impartir a la autoridad jurisdiccional demandada la orden de rehacer o de adecuar la actuación que constituyó la causa de la amenaza o de la vulneración del derecho fundamental; sin embargo, en estos eventos el juez de tutela no podrá desplazar al juez natural de la causa original en el ejercicio de sus funciones, ni arrogarse las atribuciones de este en materia de interpretación normativa o de valoración probatoria, por el evidente desconocimiento que ello comportaría del principio –también de raigambre constitucional– de juez natural. Se deja explícita la excepción, eso sí, constituida por aquellos casos en los cuales la decisión judicial reprochada en sede de tutela sea un laudo arbitral, toda vez que la dinámica del arbitramento dificulta, cuando no directamente imposibilita, que el mismo Tribunal que profirió la providencia examinada en sede de tutela pueda rehacer la actuación en los términos impuestos como resultado del mecanismo de amparo constitucional, habida consideración de su elemental desintegración una vez se adopta el laudo correspondiente.

También se introducen en la propuesta elementos orientados a garantizar tanto la especialidad como la autonomía del ramo de la Jurisdicción del cual haya emanado la providencia que se cuestiona a través del ejercicio de la acción de tutela, por manera que las correspondientes solicitudes de amparo constitucional sean presentadas dentro de la misma especialidad de la Jurisdicción; adicionalmente, tratándose de la acción de tutela contra las providencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia o por el Consejo de Estado, si bien en el proyecto se admite su procedencia, se propone determinar que debe ser instaurada ante la misma Corporación que la profirió, sin que en estos últimos casos proceda revisión alguna del fallo que se profiera en sede de tutela por parte de la Corte Constitucional.

Se busca conciliar así la mencionada tensión existente entre varios principios constitucionales –primacía de la Constitución y de los derechos

fundamentales, autonomía judicial, seguridad jurídica, acceso eficaz a la Administración de Justicia, buena fe y protección de la confianza legítima, entre otros– en los referidos eventos a través, de un lado, del reconocimiento de la procedencia de la acción de tutela contra las decisiones adoptadas por los Tribunales de cierre de las Jurisdicciones Ordinaria y Contencioso Administrativa –con lo cual se reafirma la inexistencia de autoridades públicas que escapen a la posibilidad de que sus decisiones sean examinadas judicialmente desde la perspectiva del respeto que las mismas profesen por los derechos fundamentales–, aunque se precisa, de otra parte, que dicho reconocimiento no puede conducir a desconocer la condición de órgano límite dentro del respectivo ramo de la Jurisdicción que la Constitución Política atribuye tanto a la Corte Suprema de Justicia como al Consejo de Estado.

La protección de la seguridad jurídica, de la estabilidad institucional y de los derechos y libertades de las personas –en definitiva, lo más importante–, por la cual se propende con la implementación de la explicada regulación, se complementa con la previsión en virtud de la cual no será procedente la instauración de la acción de tutela contra providencias proferidas en los procesos iniciados en ejercicio de la acción de tutela; admitir lo contrario supondría extender carta de naturaleza a la perenne indefinición de las causas judiciales, con el consecuente desvertebramiento que ello comportaría para la institucionalidad inherente al Estado Social y Democrático de Derecho.

4.3 Papel de la jurisprudencia en el Sistema Jurídico Nacional

A lo largo del siglo XX y en particular hasta la última década de dicha centuria, prácticamente no ofrecía discusión alguna en el contexto jurídico colombiano la asignación a la jurisprudencia, en el elenco de fuentes de Derecho, de un valor puramente auxiliar, instrumental e incluso secundario, toda vez que, invocando la raigambre europea-continental o la stirpe romano-germánica del Sistema Jurídico Nacional, el rol de máxima importancia le fue atribuido siempre a la ley, con fundamento en la clásica concepción francesa de esta como emanación de la voluntad popular expresada a través de los productos normativos elaborados por un Parlamento imbuido de los postulados y de la filosofía política subyacente a la Revolución francesa; dicha construcción ideológica se caracterizó, como es bien sabido, por una confianza irrestricta en la actividad normativa del legislador, con cuya ilimitada racionalidad y capacidad de acierto en la regulación de la vida colectiva se correspondió la idea de omnipotencia de la ley –basada en que el legislador ha de presumirse sabio–, a la cual inicialmente se consideró plena, coherente y unitaria, de modo que el juez, al aplicarla, nada creaba, simplemente pronunciaba, como un autómatas,

las palabras siempre atinadas de los textos legales. Naturalmente, la jurisprudencia, en medio de un panorama como el descrito, solo podía desempeñar un papel accesorio y secundario.

Esta concepción tuvo su reflejo en la cultura jurídica colombiana, como con meridiana claridad lo revela el artículo 17 del Código Civil, de conformidad con el cual “[L]as sentencias judiciales no tienen fuerza obligatoria, sino respecto de las causas en que fueron pronunciadas...”, precepto que para algunos constituye antecedente directo y explicación clarificadora respecto de los alcances del hoy vigente artículo 230 de la Carta Política, por cuya virtud los jueces solo se encuentran sometidos al imperio de la ley –en sentido formal–, de suerte que la jurisprudencia, en indudable posición de inferioridad respecto de aquella, apenas constituye un criterio auxiliar de la actividad judicial.

Es, sin duda, con posterioridad al tránsito constitucional de 1991, cuando ha resultado especialmente intensa la discusión en torno a los alcances que deben serle reconocidos al valor y a la fuerza jurídica del precedente judicial y se ha insistido en que el ordenamiento jurídico colombiano, de marcada raigambre romano-germánica, cuenta con evidentes particularidades que lo distancian del sistema de derecho común anglosajón, caracterizado este último, precisamente, por el indudable carácter vinculante y por la centralidad del papel que en él desempeña la noción de precedente judicial; de este modo, quienes se muestran reacios a aceptar algún grado de obligatoriedad para el precedente judicial en el derecho colombiano, señalan que es la naturaleza primordialmente jurisprudencial del sistema de *common law* el rasgo que explica el valor que, dentro de él, se atribuye al precedente, mientras que al hundir sus raíces, el ordenamiento jurídico colombiano, en la aludida tradición romano-germánica –fundamentalmente legislada–, la posición de preeminencia en nuestro sistema la ocupa la ley, razón por la cual se entiende que adscribir, en el derecho nacional, valor de precedente a las sentencias judiciales, resulta extraño a los rasgos identificadores más inherentes al derecho en Colombia.

En apoyo de esta perspectiva negadora de efectos vinculantes al precedente judicial suele invocarse el tenor literal del artículo 230 de la Constitución Política, por cuya virtud –se afirma– la Carta estableció un sistema de fuentes dentro del cual sólo constituye fuente formal de derecho la *ley* y, por tanto, el juez, en sus providencias, sólo se encuentra obligado a sujetarse a ella.

Sin embargo, la referida postura, expresada de manera tan categórica, desconoce que la evolución registrada en el seno de los dos sistemas jurídicos a los cuales se ha hecho alusión –anglosajón y europeo continental o romano germánico– durante el siglo XX, ha conducido a que se reduzcan –o cuando menos se maten– las otrora radicales divergencias existentes entre ellos en punto del papel desempeñado por la jurisprudencia y por

la ley, como fuentes formales del derecho, aunque subsistan –lo cual es evidente– importantes elementos diferenciadores. El anterior aserto resulta corroborado por el notable incremento de la presencia y del valor reconocido a la ley en los sistemas de derecho común –especialmente en el de los Estados Unidos de América–, circunstancia que corresponde al correlativo aumento de la importancia de la jurisprudencia en los sistemas de tradición romano-germánica, de lo cual constituye ilustrativo botón de muestra el caso del derecho administrativo en Francia y en Colombia, disciplina en la cual, como es bien sabido, buen número de sus más importantes institutos pueden catalogarse como de creación jurisprudencial.

Adicionalmente, la aludida posición que niega todo efecto vinculante a los denominados precedentes judiciales y que, consecuentemente, niega también la existencia de una dinámica propia para su consolidación, pervivencia y modificación, derivada de su referida obligatoriedad –así se reconoce esta apenas con un carácter relativo–, parte de una interpretación aislada e inconexa del mencionado artículo 230 de la Carta, toda vez que una hermenéutica armónica y sistemática del mismo conduce a identificar suficientes principios y normas que, dentro del Ordenamiento Constitucional de 1991, sustentan la atribución de un cierto valor obligatorio a los precedentes jurisprudenciales –aunque no su petrificación– y la importancia que su acatamiento implica para los importantes principios que soportan el sistema jurídico colombiano.

Así pues, constitucionalmente el carácter vinculante y la fuerza obligatoria relativa de los argumentos que sustentan el contenido de las decisiones judiciales antecedentes –de la *ratio decidendi* del pronunciamiento, la cual explica su parte resolutive e integra, junto con esta y siempre dentro del contexto fáctico o en referencia al problema jurídico desatado en el caso concreto, el auténtico precedente judicial–, se encuentra soportado, al menos, (i) en el principio-derecho a la igualdad –de trato y ante el derecho–; (ii) en el varias veces aquí referido principio de seguridad jurídica; (iii) en los principios de buena fe y de protección de la confianza legítima; (iv) en el principio de publicidad de las actuaciones y de las decisiones jurisdiccionales y, finalmente, si se trata de las decisiones adoptadas por los Tribunales de cierre de cada ramo de la Jurisdicción; (v) en la autoridad otorgada constitucionalmente a dichos órganos para unificar la jurisprudencia, así como en el carácter decantado de la interpretación del ordenamiento jurídico que dichas autoridades han construido, confrontándola continuamente con la realidad social que pretenden regular.

Como claramente se advierte, sobran razones justificativas para que de ningún modo pueda entenderse que la inclusión de la palabra “ley” en el texto del comentado artículo 230 de la Carta suponga que el juez, en sus providencias, sólo se encuentre compelido a respetar los contenidos de la

fuerza formal de derecho integrada por los preceptos con rango formal de ley; semejante inteligencia conduciría al absurdo de sostener que el juez, por expreso mandato constitucional, se encontraría exento de observar el contenido, para empezar, de la ley de leyes, vale decir, de la propia Constitución Política –cuya supremacía en el orden interno garantiza e impone el artículo 4° de la propia Carta–; que no necesariamente debería atender, además, en sus fallos, a los preceptos de los tratados internacionales, cuya preponderancia en el ordenamiento jurídico nacional también estatuye el artículo 93 constitucional, ni tendría el deber de observar y de aplicar los decretos que carecen de fuerza de ley, los cuales, junto con las demás normas de naturaleza administrativa, igualmente, forman parte del derecho positivo e incluso en ciertos casos se ocupan de reglamentar la ley con el único propósito de asegurar su debida y cumplida ejecución.

Tal la razón por la cual, con el fin de despejar cualquier género de duda en relación con este extremo, se propone dejar claro, en el artículo 230 superior, que los jueces, en la adopción de sus providencias, son independientes y estarían sometidos a la Constitución, a la ley y al precedente obligatorio, de suerte que el entendimiento derivado de esta nueva redacción no sea otro que aquel por cuya virtud las decisiones judiciales deben obediencia al ordenamiento vigente en su conjunto; ello, naturalmente, no excluye el reconocimiento de fuerza vinculante a los precedentes jurisprudenciales, cuestión íntimamente ligada con una exigencia que cabe formular respecto de toda actuación judicial con el fin de que pueda catalogarse como ajustada al ordenamiento y que no es otra distinta a que la decisión del juez debe venir fundamentada no en criterios ad hoc, caprichosos o coyunturales, sino en principios generales o reglas –subreglas– que puedan ser “universalizables” en la medida en que hayan sido formulados o tenidos en cuenta para la resolución de casos anteriores o se hayan construido para fallar un supuesto específico, pero con la perspectiva de poder aplicarlos a hipótesis semejantes en el futuro.

Ahora bien, la jurisprudencia como fuente de derecho, en aras de poder cumplir con sus propósitos de regulación y de transformación social –cuando esto último resulte menester–, precisa de la flexibilidad suficiente para adecuarse a las mutaciones que tienen lugar tanto en el derecho positivo que aplica –o cuyo ajuste a la Norma Fundamental y al bloque de la legalidad enjuicia– como en la realidad y en las condiciones sociales por cuya ordenación el derecho propende. De ello se deriva la imposibilidad de caracterizar a los precedentes judiciales, ciertamente obligatorios, como elementos inmodificables al punto que acaben por verse sacrificados otros valores y principios constitucionalmente protegidos o petrificado el derecho de manera que se le convierte en una herramienta incapaz de responder a las necesidades sociales.

Lo anterior implica que los precedentes judiciales deben estar en condiciones de ser modificados, adaptados o, incluso, abandonados, más aún si se tiene en cuenta que ello no supone desconocer el efecto de cosa juzgada que producen las sentencias judiciales, con lo cual la intangibilidad de la decisión final en los casos concretos no tiene por qué verse afectada; por el contrario, convenir en la naturaleza dinámica de los precedentes judiciales contribuye a aproximar la tarea de los jueces a mayores posibilidades de acierto y de aceptabilidad social de sus fallos.

Y, en este sentido, existe cierto consenso, tanto doctrinal como jurisprudencial, en el sentido de que la modificación del precedente es viable, pero –en la terminología de Robert Alexy– endosando en tal caso la carga de la argumentación a quien quiera apartarse de él; se trata del llamado principio de inercia o de fuerza gravitacional que exige que un criterio de decisión sólo puede ser cambiado si pueden aducirse razones suficientes para ello; en suma, aunque la jurisprudencia de las dos últimas décadas en Colombia –especialmente la constitucional– ha comenzado a recorrer el camino hacia el reconocimiento de que en el ordenamiento jurídico colombiano no opera un sistema de jurisprudencia libre o puramente indicativa, en el cual el juez puede, con apoyo en el principio de independencia y autonomía judicial, separarse libre e inopinadamente del sentido y de los argumentos que respaldan las decisiones judiciales anteriores –pero tampoco un sistema de obligatoriedad absoluta del precedente, lo cual lo tornaría en inmutable y petrificaría la doctrina jurisprudencial una vez esta ha sido planteada–, sino que en Colombia, en cambio, opera un sistema que bien podría denominarse de vinculación relativa al precedente, en el cual los jueces tienen, en principio, el deber de atenerse al sentido y a los fundamentos de sus decisiones anteriores –en el caso del precedente horizontal– o al de las decisiones previamente adoptadas por sus superiores funcionales –en el caso del precedente vertical–, pero sin que ello sea óbice para que, en virtud del aludido principio de autonomía judicial, puedan apartarse de la línea jurisprudencial existente siempre y cuando expongan motivos suficientes y razonables; si bien eso es verdad, no es menos cierto que en aras de rodear de estabilidad al sistema jurídico y de reglas claras en cuanto al manejo de la jurisprudencia, atendiendo a las premisas que se han dejado expuestas, resulta lo más conveniente y necesario que el Legislador se ocupe de regular la materia.

De ahí la propuesta en el sentido de que se modifique el artículo 230 de la Constitución Política, para hacer explícita la obligación de sometimiento del juez no solo a la ley, sino también a la Constitución y al precedente judicial vinculante y pretende deferir al Legislador la fijación de los requisitos para la configuración de este. La asignación constitucional de esta responsabilidad al Legislador, por lo demás, resulta rigurosamente respetuosa del principio de separación y de equilibrio entre

los poderes del Estado, pues reafirma que las normas emanadas del Congreso deben ser el marco primigenio regulador de la actividad de las demás instancias públicas de actuación y de decisión –en especial de las judiciales–, por manera que estas han de encontrar en la ley suficientes referentes normativos que orienten y condicionen el sentido de sus pronunciamientos y de sus actividades.

Así, la ley habrá de determinar los requisitos y los casos en los cuales el precedente judicial establecido por la Corte Suprema de Justicia, por el Consejo de Estado o por la Corte Constitucional, tendrá efectos vinculantes dentro de su respectiva jurisdicción. De este modo, salvaguardando la especialidad de cada ramo de la Jurisdicción, se apunta a que en el sistema colombiano se reconozca al precedente judicial la eficacia vinculante relativa que le señale el Legislador y a que el funcionario judicial, en ejercicio de su autonomía interpretativa, pueda modificar, aunque obviamente no de manera caprichosa, su entendimiento de las disposiciones normativas que aplica y apartarse del criterio jurídico o de la subregla que fundamentó las decisiones previas; se apunta, entonces, a que el precedente relativamente vinculante sea modificable, siempre que se satisfagan, de un lado, la carga de transparencia consistente en conocer y en anunciar los precedentes vigentes que gravitan en contra de la nueva posición que se va a adoptar, con lo cual se proscriben, en protección de la seguridad jurídica –entre otros principios constitucionales– los cambios ocultos y arbitrarios de jurisprudencia y, de otro, la carga de argumentación que se traduce en la obligación, para el juez, de justificar con claridad por qué la nueva posición jurisprudencial resulta superior jurídicamente a la anteriormente adoptada.

La propuesta de modificación que se formula en el Proyecto de Acto Legislativo, por lo demás, pretende marchar en similar dirección de las decisiones prohijadas por el Legislador nacional en recientes conjuntos normativos en los cuales se reconoce eficacia vinculante a los precedentes judiciales con el propósito no solo de transmitir seguridad y estabilidad al sistema jurídico. Con la propuesta de reforma contenida en el presente Proyecto de Acto Legislativo se tiene en cuenta que la adopción de un sistema respetuoso de la obligatoriedad relativa de la jurisprudencia trae consigo indiscutibles y apreciables ventajas en términos de seguridad jurídica, de efectividad de los derechos de las personas y, claro está, de cumplida y oportuna administración de justicia, pues decisiones uniformes y vinculantes para todos los actores jurídicos contribuyen a la descongestión de la Rama Judicial y a evitar una ulterior nueva congestión²³.

²³ En esta dirección, en el Documento de Sustentación de las Reglas Mínimas de Seguridad Jurídica en el Ámbito Iberoamericano, aprobado en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana –Brasilia, 4 a 6 de marzo de 2008–, se formuló la siguiente recomendación: “3. Por último, como los jueces son, en últimas, los garantes de la seguridad jurídica, se recomienda, en primer lugar, adoptar los mecanismos y poner en marcha las atribuciones jurisdiccionales de control y de unificación jurisprudencial nacional, en cada una de las especialidades, a fin

En este sentido, se acogen las recomendaciones efectuadas en el Documento de Sustentación de las Reglas Mínimas de Seguridad Jurídica en el Ámbito Iberoamericano, del siguiente tenor: “4.1. *Reiteramos la obligación de motivar las decisiones –esto es, expresar de manera ordenada y clara, razones jurídicamente válidas que sustenten la decisión– ya exigida en el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial (artículo 18) así como la conveniencia de dictar las sentencias en términos inteligibles para sus destinatarios.* 4.2. *Las decisiones disímiles en supuestos esencialmente idénticos atentan contra la seguridad jurídica. Respetando la independencia judicial se advierte la necesidad de fomentar elementos mínimos que den coherencia a la jurisprudencia, exigiendo motivar de modo suficiente los cambios de línea jurisprudencial, en especial si se producen dentro del mismo órgano judicial o implica apartarse de la doctrina consolidada en los tribunales superiores*”²⁴.

4.4 Delimitación de competencias para el control judicial de actos normativos de alcance general

Otra de las fuentes de amenaza o de afectación para la seguridad jurídica y para la estabilidad del sistema normativo lo ha venido constituyendo la existencia de una serie de territorios en los cuales la Carta Fundamental de 1991, en el sentir de algunos, no dejó del todo claros los límites competenciales entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en su rol de jueces de constitucionalidad en abstracto respecto de dispositivos normativos de alcance general e impersonal en el Sistema Jurídico Nacional.

Como ha advertido la doctrina, la distribución y la asignación de funciones dentro de los órganos del Estado no siempre es fácil y pese a los esfuerzos de sistematización y de delimitación que se realiza en las normas, es posible que en la práctica puedan surgir eventuales conflictos de competencia, lo cual justifica la previsión de mecanismos y de órganos encargados de dar solución a tales conflictos; sin embargo, cuando estos no son eventuales sino reiterados y recaen sobre temas recurrentes, resulta evidente que en el fondo se presenta un

de garantizar la unidad de trato jurisdiccional y otorgar la seguridad jurídica necesaria para los asociados, y en segundo término, se recomienda seguir la tendencia contemporánea de hacer partícipe a las Altas Cortes y a expertos en todos los aspectos del derecho que puedan afectar esa seguridad jurídica, no solo en el ejercicio de su función jurisdiccional, sino también en las etapas que la preceden, en materia de políticas, planes, proyectos y demás medidas que puedan afectarle. No pueden las Ramas Ejecutiva y Legislativa continuar ejerciendo sus funciones constitucionales y legales sin tener en cuenta el impacto o trascendencia que puedan tener en la administración de justicia y en la seguridad jurídica de la nación, porque ello, además de vulnerar el principio de colaboración armónica, altera la prestación debida del servicio”.

²⁴ Véase: http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=d90f4176-90f8-4c14-b50d-0c0dfe29d63f&groupId=10124, pp. 13-14.

problema de técnica normativa en la distribución de las tareas a cargo de distintos órganos del Estado, lo cual afecta la relación entre las diversas instancias públicas de decisión y produce deficiencias en el adecuado y oportuno cumplimiento de la respectiva atribución, con la consiguiente repercusión negativa en la efectiva protección de los derechos de las personas y en la seguridad jurídica misma, pues la sociedad percibe negativamente tales conflictos y no comprende por qué los diversos órganos del Estado no pueden actuar armónicamente. Se genera así desconfianza en las decisiones estatales, en tanto que no hay claridad sobre cuándo estas se han adoptado por las autoridades competentes y sobre si existe, o no, la posibilidad de que haya otras autoridades que las reclamen para sí, de suerte que no queda claro en qué momento las actuaciones o las decisiones se tornan en definitivas y quedan selladas.

Por tanto, ante la evidencia de conflictos en serie sobre un determinado asunto, es necesaria una solución normativa que establezca las fronteras competenciales y elimine la confrontación, que en ningún caso es deseable.

En el derecho colombiano el control de constitucionalidad se encuentra distribuido entre diversos órganos del Estado, con el propósito de que ninguna norma del ordenamiento jurídico sea inmune a su confrontación constitucional y a la garantía de las libertades ciudadanas. La aparición del Tribunal Constitucional especializado en Colombia, en 1991, encargado de la revisión de constitucionalidad de las leyes, no varió esa tradición jurídica que los Constituyentes consideraron un valor esencial de nuestro Estado Social de Derecho; es así que se mantuvo el control constitucional tanto por vía de acción como de excepción –la cual deben aplicar todas las autoridades en cualquier actuación pública–, así como el control constitucional de las disposiciones administrativas y de los demás actos normativos que el Constituyente no haya asignado, para su fiscalización, expresamente a la Corte Constitucional, en cabeza del Consejo de Estado, como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo encargado, en su ámbito de competencia, de la guarda de la supremacía e integridad de la Constitución. Este esquema de vieja data en nuestro país, de dos tribunales a los cuales se encomienda la referida función y que no deja acto normativo alguno inmune a la confrontación constitucional, ha sido considerado –siguiendo la terminología empleada por el profesor Manuel Gaona Cruz– como un sistema de “*control integral*”, cuya bondad fue reconocida por el Constituyente de 1991.

A pesar de la claridad de la norma constitucional de conformidad con la cual el Consejo de Estado tiene asignada la responsabilidad de practicar el control de constitucionalidad de todos aquellos decretos cuyo enjuiciamiento no está asignado a la Corte Constitucional –criterio de lista–, la práctica ha evidenciado algunos casos límite –espe-

cialmente derivados de reformas constitucionales posteriores– en los cuales dicha línea divisoria ha entrado recurrentemente en discusión, a partir del eventual carácter material de ley de algunos actos generales, de forma que se ha puesto en duda la competencia judicial del Consejo de Estado para su juzgamiento constitucional.

Por tanto, para evitar tales conflictos, resulta necesario clarificar la frontera divisoria entre las atribuciones de control constitucional en abstracto que conciernen a la Corte Constitucional, de un lado, y, de otro, aquellas que corresponde ejercer al Consejo de Estado en su condición de Tribunal Constitucional. En ese sentido, se propone dejar claro, en el numeral segundo del artículo 237 constitucional, que al Consejo de Estado se atribuye la competencia para conocer de las demandas de nulidad por inconstitucionalidad instauradas en contra de los decretos o de los actos generales dictados por el Gobierno Nacional o por cualquier otra autoridad del orden nacional, independientemente de la naturaleza jurídica o del contenido de la decisión, cuyo juzgamiento no esté expresamente atribuido por la Constitución Política a la Corte Constitucional; paralelamente, se incluye un nuevo parágrafo en el artículo 241 superior, en el cual igualmente se precisa que el control de constitucionalidad de los decretos que profiera el Gobierno Nacional cuyo juzgamiento no haya sido atribuido expresamente a la Corte Constitucional y de los demás actos generales expedidos por las autoridades nacionales, con independencia de su contenido o su naturaleza jurídica, será de conocimiento exclusivo del Consejo de Estado.

Lo anterior teniendo en cuenta que con la Carta Política aprobada en 1991, se vio indudablemente robustecido el aludido y denominado *sistema integral* de control de constitucionalidad, cuya consolidación y sofisticación, además de resultar fácilmente constatable, fortalece el rol desempeñado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en materia de control constitucional.

Así pues, si bien es verdad que en 1991 tuvo lugar la incorporación, en el ordenamiento jurídico nacional, de la figura del Tribunal Constitucional, órgano característico de los denominados modelos *concentrados* de control constitucional, no es menos cierto que la introducción de una Corte Constitucional en la Carta Política colombiana de 1991 guarda notables diferencias respecto del marco normativo propio de otros órganos de su misma stirpe en el derecho comparado; para corroborarlo basta con contrastar las atribuciones de aquella en cuanto al control de la conformidad con la Constitución *exclusivamente de las disposiciones normativas con rango formal de ley* –además de la fiscalización, por vicios de procedimiento en su formación, de actos legislativos (artículo 241-1 y 2 C. P.)–, con las competencias asignadas a Tribunales Constitucionales de otras latitudes a los cuales también se faculta para examinar la constitucionalidad –mas solamente esta, no la legalidad– de de-

cisiones administrativas. Con serios fundamentos y deliberadamente, el Constituyente Nacional, en 1991, decidió mantener –y fortalecer– en cabeza de la Jurisdicción especializada de lo Contencioso Administrativo, el juzgamiento de la constitucionalidad –paralelamente al examen de la legalidad– de todos los actos administrativos.

En consideración a lo anterior, conjunta y paralelamente al funcionamiento de los mecanismos de control de la constitucionalidad de actos reformativos de la Constitución Política o de normas con rango de ley –ora emanadas del Congreso de la República, ora del Gobierno Nacional a través de las figuras de los decretos con fuerza de ley y de los decretos legislativos– (i) por vía de *acción pública y ciudadana de inconstitucionalidad* – artículo 241-4 y 5 C. P.–; (ii) por vía de *control automático* respecto (a) de convocatorias a referendo sobre leyes, (b) de decretos legislativos, (c) de proyectos de leyes estatutarias y (d) de leyes aprobatorias de tratados internacionales – artículo 241-3²⁵, 7°, 8° y 10 C. P. y artículos 34, 43, 57, 60 y 78, de la Ley 134 de 1994– y (iii) por *vía oficial de cruce de objeciones* por inconstitucionalidad formuladas por el Jefe del Estado a proyectos de ley aprobados en el Congreso – artículo 241-8 C. P.–, conjunta y paralelamente con los aludidos elementos respecto de los cuales la competencia para su conocimiento ha sido asignada a la Corte Constitucional, se reitera, son incorporados en el sistema *integral* de constitucionalidad colombiano, de forma concurrente y complementaria con los anteriores, numerosos mecanismos respecto de los cuales la competencia para asumir su trámite y decisión corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Se trata (iv) de la competencia del Consejo de Estado para conocer de las *acciones públicas de nulidad por inconstitucionalidad* incoadas contra decretos dictados por el Gobierno Nacional cuya fiscalización no corresponda al Tribunal Constitucional – artículo 237-2 C. P.– o contra actos administrativos generales –reglamentos– proferidos por otras autoridades nacionales –como los órganos autónomos e independientes, las Altas Cortes o los órganos de control²⁶– en desarrollo directo de la Constitución Política – artículo 128-1 C.C.A.–; (v) de la competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en sus diversas instancias, para conocer de *acciones públicas de nulidad* incoadas contra actos administrativos generales subordinados a la Constitución y a la ley; (vi) de la competencia de la misma Jurisdicción, en sus diversas instancias, para desplegar el control *auto-*

mático, oficioso o “inmediato” de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los estados de excepción, con el fin de que estos tengan “*oportunos controles de legalidad y constitucionalidad*”²⁷ – artículo 20 de la Ley 137 de 1994²⁸–; (vii) de la competencia de la misma Jurisdicción especializada, en sus diversas instancias, para conocer de las *acciones de nulidad y restablecimiento del derecho* instauradas por quien se sienta perjudicado por los efectos producidos por un acto administrativo; (viii) de la competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para conocer de las *acciones contractuales* instauradas contra actos administrativos proferidos en desarrollo de la actividad contractual de las autoridades; (ix) de la competencia de los Tribunales Administrativos para llevar a cabo el *control automático de legalidad-constitucionalidad de los proyectos de ordenanza mediante los cuales se dispone la creación de municipios* – artículo 15 de la Ley 617 de 2000²⁹–; (x) de la competencia de los Tribunales Administrativos para pronunciarse en sede de control por *vía oficial de cruce a nivel departamental y/o municipal* cuando los gobernadores y/o los alcaldes objetan, por encontrarlos contrarios al ordenamiento jurídico, proyectos de ordenanza o de acuerdo –o acuerdos ya aprobados, si los remitieren al tribunal competente los gobernadores; artículos 305-9 y 10 y 315-6–; (xi) de la competencia de los Tribunales Administrativos para practicar *control automático, previo y oficioso de las convocatorias a referéndum locales* efectuadas por las autoridades de las entidades territoriales – artículo 44 de la Ley 134

²⁷ *Gaceta del Congreso* número 151 de mayo 26 de 1993; segundo informe de ponencia en el Senado de la República, del proyecto de ley que habría de convertirse en la Ley 134 de 1994, p. 12.

²⁸ El referido artículo de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción preceptúa lo siguiente: “*Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso-administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales*”.

²⁹ El inciso 5° del precepto en mención establece lo siguiente: “*De forma previa a la sanción de la ordenanza de creación del municipio, el Tribunal Contencioso Administrativo ejercerá control automático previo sobre la legalidad de la misma. Si el proyecto no se encontrare ajustado a la ley no podrá sancionarse*”.

Evidentemente, aun cuando la disposición en comento solo hace expresa referencia a la fiscalización del sometimiento del proyecto de ordenanza respecto de la ley, una recta y actual comprensión de la estructura y de los alcances del principio de legalidad debe incluir dentro del mismo a la totalidad del *bloque normativo* que debe servir como parámetro de control al Juez encargado de velar por la juridicidad de las decisiones de las autoridades, esto es, a la Constitución, a la ley y, cuando hubiere lugar a ello, a los reglamentos proferidos por autoridades jerárquicamente superiores respecto de la que profirió la decisión que se examina.

²⁵ De acuerdo con el referido precepto superior, la Corte Constitucional también debe pronunciarse respecto de la constitucionalidad de las consultas populares y de los plebiscitos del orden nacional, solo por vicios de procedimiento en su convocatoria o durante su realización.

²⁶ Sobre el punto puede verse Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 14 de agosto de 2008; Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez; Radicación N° 11001 03 26 000 1999 00012 01 (16230).

de 1994³⁰–; (xii) de la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad –artículo 4° C. P.– por parte de cualquiera de las instancias de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dentro de cualquiera de los procesos que deben someterse a su conocimiento; (xiii) de la competencia para disponer la *suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos* cuando resulten contrarios a la Constitución Política y/o a la ley –artículos 238 C. P. y 152 C. C. A.– y, finalmente, también con el propósito de garantizar la coherencia en el orden jurídico y la primacía de las normas jerárquicamente superiores respecto de las disposiciones a ellas subordinadas; (xiv) la competencia para aplicar la excepción de ilegalidad dentro de cualquiera de los juicios que se adelantan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Huelgan mayores lucubraciones o exposiciones, más allá de la sucinta pero por sí misma elocuente descripción que se acaba de realizar de aquellos mecanismos de control constitucional que el sistema jurídico colombiano ha puesto en manos de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para destacar la importancia, tanto cualitativa como cuantitativa, de esta Jurisdicción en la guarda de la integridad del orden jurídico y de la supremacía de la Constitución Política. Sigue siendo el colombiano, entonces, un sistema *integral* de control de constitucionalidad, concentrado no en virtud de la existencia de un solo órgano llamado a controlar la constitucionalidad de los actos normativos de las autoridades públicas, pero sí por razón de las materias susceptibles de control o por razón del objeto del mismo –pues el examen definitivo de la constitucionalidad de cada específica normativa dentro del sistema le ha sido asignado, en forma exclusiva, a una determinada instancia judicial–, como se acaba de ilustrar y en el cual, asimismo, se involucran herramientas propias de los modelos denominados *difusos*, como la opción –la cual, en realidad, constituye una obligación– de poner en práctica la excepción de inconstitucionalidad.

4.5 *Competencia para la suspensión y anulación de actos administrativos*

Con el mismo propósito de cerrar puertas a la inseguridad jurídica, así como de preservar la autonomía y la especialidad de cada ramo de la Jurisdicción en los asuntos de su competencia, se propone hacer explícito, en el inciso primero del artículo 238 de la Constitución Política, que es la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la

llamada a suspender provisionalmente o a anular, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

4.6 *Competencia para la suspensión y anulación de actos administrativos*

Con el propósito de rodear de seguridad jurídica a la colectividad y también de garantías suficientes en materia de tipicidad de las infracciones y de respeto al principio de doble instancia en materia punitiva a los procesados, se propone la introducción de importantes modificaciones al régimen constitucional de pérdida de investidura de los Congresistas, por manera que además de depurar, clarificar y tecnificar las causales que dan lugar a la imposición de la referida sanción –atendiendo los lineamientos en esta materia trazados por la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado– igualmente se precisan los alcances de esta modalidad de punición al esclarecer la relación que pudiere tejerse entre ella y la acción de nulidad electoral.

Y adicionalmente a la consagración constitucional de la doble instancia para el trámite de los procesos de pérdida de investidura al interior del Consejo de Estado, se introducen nuevas disposiciones que, en materia procesal, buscan una mejor correspondencia entre la regulación que en la Carta se realiza de la figura de la pérdida de investidura de los Congresistas y los más importantes principios y garantías que deben rodear el ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de cualquier instancia pública de decisión.

5. **Cambio de denominación, reestructuración y reasignación de funciones actualmente atribuidas al Consejo Nacional Electoral**

El Consejo de Estado estima oportuna la ocasión en la cual presenta esta propuesta de reforma constitucional a la Administración de Justicia, para extender también el ejercicio de esta facultad de iniciativa de acto legislativo **a la justicia electoral**.

Vía proceso administrativo electoral en las etapas que lo conforman y hasta la declaratoria de la elección (en las elecciones de carácter popular por voto ciudadano), el Consejo Nacional Electoral como suprema autoridad de control y vigilancia de los partidos políticos, resuelve reclamaciones, recursos y examina las irregularidades presuntamente constitutivas de causales de nulidad, relativas al proceso de votación y de escrutinio.

En virtud de que esta entidad tiene asignadas estas especiales funciones y que le compete además **hacer la declaratoria de elección** en elecciones nacionales y en los otros niveles a sus Delegados, se impone dotar a este organismo de independencia política como garantía para el proceso democrático en las elecciones por voto popular.

De esta manera y no obstante que en la doctrina hay dicotomía de opiniones entre quienes consideran conveniente que las elecciones a cargos de

³⁰ El citado precepto de la Ley Estatutaria de mecanismos de participación ciudadana dispone que “[P]ara evitar un pronunciamiento popular sobre iniciativas inconstitucionales, el tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa competente, en el caso de referendos normativos departamentales, distritales, municipales o locales, previamente revisarán la constitucionalidad del texto sometido a referendo. El Tribunal Contencioso-Administrativo competente, según el caso, se pronunciará después de un periodo de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la iniciativa y el Ministerio Público rinda su concepto”.

elección popular sean vigiladas y declaradas por servidores públicos que correspondan a sus mismas características, esto es, que provengan del sector político y entre quienes sostienen que en una democracia moderna tanto el proceso administrativo electoral como el control jurisdiccional sobre las decisiones que allí se tomen debe estar a cargo de servidores públicos con independencia política y que reúnan amplios conocimientos específicos en materia electoral, se formula la presente propuesta.

Con el fin de transmitir confianza y credibilidad a la ciudadanía electora y a los ciudadanos que aspiren a participar en la conformación y ejercicio del poder político acerca de que **no** existe dependencia política por parte de los integrantes de este organismo de control y vigilancia electoral, frente a los partidos y movimientos políticos que actualmente son los que los postulan y los eligen, se estima necesaria la consagración de un procedimiento diferente al hoy vigente para su elección.

En este, y a fin de contribuir también al equilibrio entre los poderes públicos, deben intervenir las tres Ramas del Poder Público. Así, el Congreso de la República mantendría su competencia electora, pero bajo unos parámetros previos diferentes a los actuales.

Se trata de un proceso eleccionario tripartita en el cual una primera fase la adelantaría el Ejecutivo a través de la Escuela de Administración Pública –ESAP–, encargada de publicar la convocatoria y de llevar a cabo el estudio de los requisitos mínimos para ser elegido como integrante de este Consejo.

Los requisitos exigen perfil jurídico de conocimiento especializado en derecho electoral, en procesos democráticos y en mecanismos de participación ciudadana, entre otras materias afines que garanticen idoneidad en el tratamiento y definición de los asuntos sometidos a su consideración.

La segunda fase del proceso estaría a cargo de los Presidentes de las tres Altas Cortes, quienes preseleccionarían una lista de candidatos de la cual se realizaría la elección.

La última etapa, la de la elección, sería de competencia del Congreso de la República, para períodos de (6) seis años, con la posibilidad de reelección por una sola vez. La elección se surtiría por el voto secreto de la mitad más uno de los integrantes de la célula legislativa, lo que equivale a que los nueve candidatos que obtengan la mayor cantidad de votos serán los elegidos. Los postulados que aparezcan en la lista remitida por los Presidentes de Altas Cortes deben realizar presentación ante la Plenaria del Congreso.

La finalidad de aumentar el período de estos servidores radica en que si bien son los Congresistas los que efectúan su elección, los cuales como se sabe tienen período constitucional de (4) cuatro años, que sea de 6 años el tiempo de permanencia en sus funciones respecto de los integrantes de la **Comisión Nacional de Control y Vigilancia**

Electoral (nueva denominación que se propone para este organismo) garantizaría más la requerida autonomía en sus actuaciones.

El nuevo nombre que se propone asignar a esta entidad resulta más coherente con la naturaleza jurídica que corresponde a ese órgano autónomo que regula y vigila esta clase de materias y que no pertenece a alguna de las tres ramas del poder público. Que sus integrantes reciban el nombre de **Comisionados** y no el de Magistrados obedece al hecho de que carecen de jurisdicción y, por tanto, de competencia para proferir providencias judiciales, por lo cual está en consonancia con el carácter jurídico que identifica al organismo.

Debido a la variación de denominación que se propone para el actual Consejo Nacional Electoral por el de Comisión Nacional de Control y Vigilancia Electoral, resulta preciso que este cambio se introduzca también en el resto de artículos de la Constitución Política donde se menciona a este organismo.

Coherente con ello, los requisitos para ser elegido Comisionado no deben equivaler a los que se exigen para ser magistrado de Alta Corte, sino que deben corresponder a otras calidades adicionales o especiales como tener diez (10) años de experiencia en temas relacionados con el derecho electoral, en procesos democráticos o en mecanismos de participación ciudadana.

En relación con las atribuciones que el artículo 265 de la Carta confiere a este órgano en materia de revocatoria de la personería jurídica de los partidos políticos (numeral 9); de la revocatoria de inscripción de candidatos cuando exista plena prueba de que estén inhabilitados (numeral 12); en materia de “revisar escrutinios en cualquiera de las etapas del proceso administrativo electoral a fin de garantizar la verdad electoral” (numeral 4); y, por último, respecto de la atribución de servir como cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, así como recomendar proyectos de decreto (numeral 5), se considera necesario introducir modificaciones y supresiones.

En cuanto a lo primero, la modificación que se propone consiste en que la facultad frente a las inscripciones de candidatos no sea la de revocarlas sino la de cancelarlas o dejarlas sin efecto, y que no quede abierta a toda clase de inhabilidades, sino exclusivamente a los casos en que haya sentencia penal ejecutoriada o sanción administrativa disciplinaria en firme.

Esto por cuanto la consideración sobre qué es plena prueba puede ser un aspecto de criterio que en materia tan grave como impedir la participación a través de la inscripción de la candidatura en la conformación del poder político, conlleve a la comisión de injusticias frente a causales de inhabilidad de naturaleza compleja que no pueden ser examinadas con todo rigor y con garantía plena del debido proceso al afectado, en el breve lapso que se concede para el proceso de inscripción de

los aspirantes a cargos de elección popular. Esta situación indica que en tales casos la existencia o no de la inhabilidad debe ser materia reservada al juez del contencioso electoral.

Por último, en virtud a que la operatividad práctica de la función de revisar escrutinios en cualquiera de las instancias significó respecto a las pasadas elecciones, una experiencia negativa del objetivo que se pretendía, puesto que coexistió junto con los recursos que el Código Electoral confiere a determinadas decisiones sobre escrutinios, con la definición de las causales de reclamación previstas por este mismo Estatuto, e incluso frente al sometimiento a examen de las irregularidades constitutivas de causales de nulidad para efectos de agotar el nuevo requisito de procedibilidad para poder instaurar la respectiva acción ante el contencioso electoral, lo que siendo así causó confusión y no contribuyó a agilizar el examen judicial, se propone la supresión de esta facultad.

La variación que se sugiere del término “revocar” por el de “cancelar” obedece a las implicaciones jurídicas que conlleva la primera institución a las voces del artículo 73 del C. C. A.; siendo que por la naturaleza de estas materias la situación no es igual a la de otros derechos subjetivos sino que presenta particularidades muy especiales y una finalidad consecuente con el interés general que prevalece, razones que conducen a la conveniencia de denominar el procedimiento por el cual se deja sin efecto la personería jurídica o la inscripción con el término “cancelar”.

En lo que tiene que ver con la supresión de la facultad consultiva del Gobierno en materia de su competencia, tiene por causa que al estar dotado este organismo, de manera simultánea, de la atribución de cancelar inscripciones en los eventos autorizados, resulta incompatible que al mismo tiempo pueda ser asesor y ejecutor.

Se considera que la presentación de proyectos de acto legislativo y de proyectos de ley debe quedar reservada a otras autoridades, en la forma como lo señala la Constitución, mas no a esta Comisión de Vigilancia Electoral. Nótese que ni aun a la Corte Suprema de Justicia ni a la Corte Constitucional la Carta les confiere atribuciones para presentar proyectos de acto legislativo, mientras que por su parte, según el numeral 5 actual del artículo 265, el Consejo Nacional Electoral sí goza de esta competencia.

Se propone así mismo que el artículo 265 de la Carta Política consagratorio de las funciones de la ahora denominada Comisión Nacional de Control y Vigilancia Electoral, se adicione con un párrafo donde se precise que este cuerpo colegiado para deliberar o para decidir estaría sujeto a un quórum que sería de la mitad más uno de sus integrantes para lo primero y de las dos terceras partes para decidir.

Por técnica legislativa y de acorde ubicación de los mandatos constitucionales según la naturaleza de los temas regulados, es precisa la ocasión de esta propuesta de reforma para que el pará-

grafo que actualmente contiene el artículo 264 se traslade como un párrafo segundo del artículo 237 de la Constitución Política, que precisamente señala las funciones del Consejo de Estado, incluida la de conocer y decidir la acción de nulidad electoral.

Comoquiera que en el párrafo del actual artículo 264 se establece el término en el cual la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo debe resolver esta acción electoral, resulta mucho más técnico, mucho más lógico y coherente que tal previsión se ubique como párrafo 2° del artículo 237.

Finalmente, estima el Consejo de Estado que resulta oportuno y necesario subrayar, en este lugar, el indeclinable interés de esta Corporación porque los mecanismos, los procedimientos o las instancias que definan la Constitución y la ley en relación con el juzgamiento de los Magistrados de las Altas Cortes, operen de manera eficiente, pronta y oportuna. En manera alguna el Consejo de Estado promueve o patrocina la idea de que los mencionados Magistrados pudieran estar exentos del sometimiento a los controles y de la deducción de las responsabilidades que deben ser exigibles de cualquier autoridad pública, más aún cuando a esta le corresponde atender responsabilidades y ejercer funciones tan trascendentales para la sociedad y para el Estado.

Sin embargo, en el presente Proyecto de Acto Legislativo no se consignó propuesta o fórmula alguna en esta materia, habida consideración de que una reflexión muy seria y profunda sobre la materia condujo a la conclusión de que no corresponde a los Magistrados del Consejo de Estado tomar la iniciativa en lo atinente a definir quiénes deben ser sus propios jueces, sin perjuicio de poder participar en las discusiones que en su momento eventualmente hayan de tener lugar en el Congreso de la República en cuanto atañe con el referido tema.

En los anteriores términos, señor **Presidente y demás integrantes del honorable Senado de la República**, quedan expuestas las razones que sirven de fundamento y explicación a las propuestas de reforma constitucional a la Administración de Justicia que el **Consejo de Estado** formula a través del Proyecto de Acto Legislativo que se deja a consideración.

Del señor Presidente y demás integrantes del honorable Senado de la República,

Mauricio Fajardo Gómez,

Presidente del Consejo de Estado.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

(Artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 11 del mes de agosto del año 2011, se radicó en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 11, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales legales, por el Presidente del Consejo de Estado, doctor Mauricio Fajardo.

El Secretario General,

Emilio Otero Dejud.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 11 de agosto de 2011

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 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 Constitución Política de Colombia*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 11 de agosto de 2011

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Manuel Corzo Román.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.