



# 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 - Nº 903

Bogotá, D. C., Martes, 29 de noviembre de 2011

EDICIÓN DE 24 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

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE CÁMARA DE REPRESENTANTES PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 143 DE 2011 CÁMARA - 07 DE 2011 DE SENADO ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO NÚMEROS 9 DE 2011 SENADO, 11 DE 2011 SENADO, 12 DE 2011 SENADO Y 13 DE 2011 SENADO**

*por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones.*

Doctora  
 ADRIANA FRANCO CASTAÑO  
 Presidente  
 Comisión Primera  
 Honorable Cámara de Representantes  
 Ciudad

En cumplimiento del honroso encargo por usted encomendado, atentamente nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate en Cámara de Representantes al Proyecto de Acto Legislativo número 143 Cámara – números 07, 09, 11, 12 y 13 de 2011 Senado, en los siguientes términos:

#### **SÍNTESIS DEL PROYECTO**

El Proyecto de Acto Legislativo que se somete a consideración de la honorable Cámara de Representantes tiene como finalidad superar los problemas que presenta el actual Sistema Judicial Colombiano.

En el proyecto se proponen reformas para generar más acceso y oferta judicial, para reducir la morosidad y dilación de los procesos judiciales, para aumentar la eficacia y eficiencia del sistema en su conjunto y para promover la celeridad en la resolución de las controversias y conflictos, todo ello con miras a contribuir de manera efectiva a la descongestión de los despachos y a superar la actual situación de inseguridad jurídica produci-

da por la indefinición de derechos particulares. A más de lo anterior, el proyecto incluye instrumentos para evitar la politización de la justicia; mejorar la administración y ejecución del gasto de la Rama Judicial; superar la impunidad en materia penal y disciplinaria; otorgar las debidas garantías en los procesos contra aforados constitucionales; y superar las falencias del régimen disciplinario de abogados, empleados judiciales, fiscales, jueces y magistrados, entre otras cosas.

#### **ANTECEDENTES DEL PROYECTO<sup>1</sup>**

Los Representantes Ponentes nos permitimos poner en conocimiento de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, que el Proyecto de Acto Legislativo radicado por el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior y de Justicia (hoy Ministerio de Justicia y del Derecho), tuvo su origen en el Anteproyecto de Reforma Constitucional a la Justicia que el propio Presidente de la República, doctor Juan Manuel Santos Calderón, presentó al país y a las Altas Cortes el 25 de agosto de 2010, pocos días después de haber tomado posesión como Primer Mandatario de los colombianos. Dicho anteproyecto, además de recoger las ideas que en el pasado habían expresado muchos académicos, operadores judiciales, comisiones de estudios de reforma constitucional a la justicia<sup>2</sup> y centros de estudios en materia de justicia, incorporó las propuestas más importantes que fueron planteadas a lo largo del debate

<sup>1</sup> Tomado de la ponencia para primer debate en el honorable Senado de la República al Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 de Senado, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 9 de 2011 Senado, 11 de 2011 Senado, 12 de 2011 Senado y 13 de 2011 Senado, con algunos cambios y adiciones.

<sup>2</sup> Informe de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia - Decreto número 4932 del 18 de diciembre de 2009. Esta comisión estuvo integrada por reputados juristas, académicos, doctrinantes, magistrados y ex Magistrados, quienes actuaron bajo la dirección del doctor José Alejandro Bonivento Fernández.

electoral presidencial, fundamentalmente las contenidas en los programas de campaña del actual Presidente de la República y del actual Ministro del Interior (antes Ministro del Interior y de Justicia), doctor Germán Vargas Lleras.

Con posterioridad al 25 de agosto de 2010 y como consecuencia del proceso de socialización que desde este momento tuvo lugar, el Anteproyecto de Acto Legislativo se nutrió de las propuestas y comentarios que realizaron los académicos, los operadores de justicia, los servidores de la Rama Judicial, las universidades y las asociaciones sindicales, entre otros.

En efecto, con el fin de involucrar a los diferentes actores interesados en la causa de la justicia, el Gobierno Nacional instaló la “Mesa de Justicia” el 13 de septiembre de 2010 con la intención de tener un diálogo fluido e incluyente con la Rama Judicial, los directores de las entidades de control, los voceros de los partidos políticos con representación en el Congreso, los sindicatos, los gremios económicos, las facultades de derecho e importantes juristas.

Igualmente, mediante el Decreto 4095 del 4 de noviembre de 2010, el Gobierno Nacional creó la Comisión Interinstitucional para la Reforma a la Justicia, con el fin de “participar en la elaboración de un proyecto normativo sobre la reforma a la justicia en Colombia y formular recomendaciones al Gobierno Nacional en este sentido”. La Comisión Interinstitucional para la Reforma a la Justicia estuvo integrada por el Ministro del Interior y de Justicia, el Viceministro de Justicia y del Derecho, los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación y el doctor Manuel José Cepeda Espinosa (ex Presidente de la Corte Constitucional). La Comisión sesionó durante más de ocho (8) meses y culminó con el encuentro llevado a cabo los días 11 y 12 de julio de 2011 en la ciudad de Bogotá con la presencia del señor Presidente de la República y del entonces designado Ministro de Justicia y del Derecho, doctor Juan Carlos Esguerra Portocarrero. Adicionalmente, esta Comisión tuvo como invitados permanentes a representantes de Asonal Judicial y de la Corporación Excelencia en la Justicia.

También es importante advertir que desde el 25 de agosto de 2010 hasta julio de 2011, el Anteproyecto de Reforma Constitucional a la Justicia fue objeto de análisis en los respectivos encuentros de las diferentes jurisdicciones, en eventos académicos de gran trascendencia y en esfuerzos individuales de muchos colombianos que ayudaron, con sus aportes, a definir la propuesta que el Gobierno Nacional sometió a consideración del Congreso el pasado 4 de agosto de 2011.

Así mismo, el 11 de agosto de 2011 y de conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 237 de la Constitución Nacional, el Consejo de Estado presentó el Proyecto de Acto Legislativo número 9 de 2011 Senado. Posteriormente, fueron radicados los Proyectos de Acto Legislativo números 11, 12 y 13 de 2011 ante la misma Cámara del Congreso de la República.

Como resultado del proceso de socialización de dichos proyectos, adelantado por el honorable Congre-

so de la República, el Ministerio de Justicia y del Derecho y las Altas Cortes, se presentaron más de cien (100) propuestas y comentarios provenientes de diferentes interesados, entre los que se destacan magistrados del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura y de la Corte Suprema de Justicia, oficinas de abogados, asociaciones gremiales y empresariales, universidades, ciudadanos y usuarios de la justicia en general. Además, se llevaron a cabo diferentes Foros organizados por el honorable Congreso de la República y diferentes universidades con la finalidad de divulgar las principales innovaciones consagradas en el Proyecto de Acto Legislativo de Reforma a la Justicia, así como la de recibir sugerencias y comentarios al mismo.

Los participantes fueron, entre otros, los siguientes:  
**COMENTARIOS AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 143 CÁMARA – NÚMERO 07 DE 2011 DE SENADO, ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO NÚMEROS 9 DE 2011 SENADO, 11 DE 2011 SENADO, 12 DE 2011 SENADO Y 13 DE 2011 SENADO**

Medio	Autor
<b>COMUNICACIONES ESCRITAS</b>	CONFEDERACIÓN GENERAL DEL TRABAJO (carta del 17 de agosto de 2011)
	PARMENIO CUÉLLAR BASTIDAS, Senador de la República (carta del 23 de agosto de 2011)
	SINDICATO NACIONAL DE EMPLEADOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES- SINDEMEDI-LEGAL (comunicación del 25 de agosto de 2011)
	CORPORACIÓN COLEGIO NACIONAL DE ABOGADOS DE COLOMBIA - CONALBOS (comunicación del 30 de agosto de 2011)
	RODRIGO UPRIMNY, Director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia
	EDITH ZULENI HERNÁNDEZ (comunicación de septiembre de 2011)
	GLORIA MARÍA BORRERO, CEJ (comunicado de prensa de la Corporación Excelencia en la Justicia)
	OLEGARIO SUÁREZ VILLAREAL (comunicación del 8 de septiembre de 2011)
	COCA-COLA FEMSA (comunicación del 19 de septiembre de 2011 suscrita por su Vicepresidente Legal y de Asuntos Corporativos, Felipe Márquez Robledo)
	JAIME ENRIQUE LOZANO (comunicación del 26 de agosto de 2011)
LUIS ALIRIO TORRES BARRETO (comunicación del 13 de septiembre de 2011)	
<b>SESIÓN DE LA COMISIÓN PRIMERA DE SENADO (23 de agosto de 2011)</b>	Ponencia de MAURICIO FAJARDO, Presidente del Consejo de Estado
	Ponencia de CAMILO HUMBERTO TARQUINO, Presidente de la Corte Suprema de Justicia
	Ponencia de JUAN CARLOS ESGUERRA, Ministro de Justicia y del Derecho
	Ponencia de ANGELINO LIZCANO, Presidente del Consejo Superior de la Judicatura
	Intervención del Senador PARMENIO CUÉLLAR, Miembro del Partido Polo Democrático

Medio	Autor	Medio	Autor
<b>SESIÓN DE LA COMISIÓN PRIMERA DE SENADO</b> (24 de agosto de 2011)	Ponencia de VÓLMAR PÉREZ, Defensor del Pueblo	<b>FORO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA, TUNJA</b> (8 de septiembre de 2011)	Ponencia de CAMILO TARQUINO, Presidente de la Corte Suprema de Justicia
	Ponencia de VIVIANNE MORALES, Fiscal General de la Nación		Ponencia del Magistrado ANGELINO LIZCANO, Presidente del Consejo Superior de la Judicatura
	Intervención de LUIS CARLOS AVELLANEDA, Senador del Polo Democrático		Ponencia del Magistrado JAVIER MARTÍNEZ DEL VALLE, Presidente del Tribunal Superior de Tunja
	Intervención de ROY BARRERAS, Senador del Partido de La U		Ponencia de GERARDO HERNÁNDEZ SANDOVAL, Académico
	Intervención de EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA, Senador del Partido Conservador		Ponencia de BAUDILIO PEDRAZA ORTEGA, Presidente Seccional de ASONAL JUDICIAL - Tunja y Vicepresidente Nacional de ASONAL JUDICIAL
	Intervención de ROBERTO GERLEÍN, Senador del Partido Conservador		Ponencia de JOSÉ MUÑOZ BARRERA, Juez Administrativo
	Intervención de JESÚS IGNACIO GARCÍA, Senador del Partido Liberal		Ponencia de ZULY MARISELA LADINO, Personera de Garagoa
	Intervención de JUAN MANUEL GALÁN, Senador del Partido Liberal		Ponencia de EDWIN MOLINA, Estudiante de Derecho de la Universidad de Boyacá
	Ponencia de ALEJANDRO ORDÓÑEZ, Procurador General de la Nación		Intervención de EDGARDO MAYA VILLAZÓN, ex Procurador General de la Nación
	Intervención de JUAN CARLOS VÉLEZ, Senador del Partido de la U		Intervención de JORGE ARANGO MEJÍA, ex Magistrado de la Corte Constitucional
	Intervención de ÁLVARO NAVAS, Vicecontralor General de la República		Intervención de ALFREDO BELTRÁN SIERRA, ex Presidente de la Corte Constitucional
<b>FORO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA, POPAYÁN</b> (14 de septiembre de 2011)	Intervención del Senador LUIS FERNANDO VELASCO	<b>FORO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA, MANIZALES</b> (21 de noviembre de 2011)	Ponencia de RICARDO MONROY, Vicepresidente del Consejo Superior de la Judicatura
	Ponencia del Magistrado CAMILO TARQUINO, Presidente de la Corte Suprema de Justicia		Ponencia de ALVARO JOSÉ TREJOS, Presidente del Colegio de Jueces y Fiscales
	Ponencia del Magistrado ANGELINO LIZCANO, Presidente del Consejo Superior de la Judicatura		Ponencia de MARÍA EUGENIA LÓPEZ, Magistrada de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca
	Ponencia del Magistrado JAVIER MARTÍNEZ DEL VALLE, Presidente del Tribunal Superior de Tunja		Ponencia de GUSTAVO RESTREPO PÉREZ, Defensor del Pueblo Regional Caldas
	Ponencia de GERARDO HERNÁNDEZ SANDOVAL, Académico		Ponencia de JOSÉ FERNANDO REYES
	Ponencia de BAUDILIO PEDRAZA ORTEGA, Presidente Seccional de ASONAL JUDICIAL - Tunja y Vicepresidente Nacional de ASONAL JUDICIAL		Ponencia de HENRY VILLARRAGA OLIVEROS, Magistrado de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura
	Ponencia de JOSÉ MUÑOZ BARRERA, Juez Administrativo		Ponencia de ÁLVARO LÓPEZ, Coordinador de la Facultad de Derecho de la Universidad de Caldas
	Ponencia de ZULY MARISELA LADINO, Personera de Garagoa		Ponencia de ESTEBAN RESTREPO, Director del Programa de Derecho de la Universidad de Manizales
	Ponencia de EDWIN MOLINA, Estudiante de Derecho de la Universidad de Boyacá		
	Intervención de EDGARDO MAYA VILLAZÓN, ex Procurador General de la Nación		
	Intervención de JORGE ARANGO MEJÍA, ex Magistrado de la Corte Constitucional		

A continuación se resumen las principales intervenciones en la **Audiencia Pública** que tuvo lugar en la Comisión Primera del **Senado** el 14 de septiembre de 2011:

1. PONENCIA DE RICARDO MARTÍNEZ, FACULTAD DE DERECHO DEL COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA.

Según el señor Martínez, hay 3 flagelos que arrasan con la Administración de Justicia:

- i) Dominación
- ii) Discriminación
- iii) Exclusión

Para resolverlos, propone poner fin a la politización de la justicia, que ha permitido el nepotismo y la plutocracia. Además, considera que la acción de tutela fue una gran conquista de la Carta de 1991 y que, por ello, resulta inaceptable pretender ampliar los términos para su decisión o dotar de efectos suspensivos a la apelación del fallo de tutela contra sentencias. Manifiesta también que es deseable que los cargos de los Magistrados de las Altas Cortes sean provistos por concurso, para que la Administración de Justicia sea puesta en manos de los más capaces y no de los más “sagaces”.

2. PONENCIA DE RODRIGO UPRIMNY YEPES, DIRECTOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO, JUSTICIA Y SOCIEDAD – DEJUS-TICIA.

Según el doctor Uprimny...

– La justicia colombiana ha aumentado su eficacia en los últimos 20 años, pues pasó de resolver 800 mil casos anuales en el año en 1995, a resolver 1.5 millones de casos en lo contencioso. Entre las causas de esa eficacia se encuentran: la tutela, la creación de la Fiscalía General de la Nación y las reformas en materia penal, que han aumentado la eficacia de la investigación criminal.

– Sin embargo, se requiere una Reforma a la Justicia para superar problemas como: la ineficacia de los juicios ejecutivos y penales, el acceso limitado y desigual a la justicia y la desigualdad de la presencia judicial en los antiguos “territorios nacionales”.

– Esta reforma debe tener rango constitucional, porque es necesario eliminar los puntos constitucionales que distorsionan la Administración de Justicia, así como reformar la arquitectura constitucional de la justicia que condiciona su eficacia.

– Tanto el proyecto del Consejo de Estado como el del Gobierno carecen de un diagnóstico global del problema de Administración de Justicia:

- En relación con la tutela, el doctor Uprimny apoya la propuesta del Gobierno y considera que la propuesta del Consejo de Estado presenta un problema de incoherencia institucional, dado que de no optar por un único órgano de cierre en materia de derechos fundamentales, habría tantas constituciones como órganos de cierre.

- En relación con la administración de la Rama, considera que se requiere un órgano de gobierno independiente, pero eso no significa (i) defender la arquitectura existente, (ii) plantear una reforma que conserve las mismas distorsiones –como, según él, lo hace el Consejo de Estado–, ni tampoco (iii) proponer un sistema que, si bien amplía la representación, deja por fuera la participación de jueces rasos, abogados y

facultades de derecho (como lo hace el Gobierno). En su lugar, propone rediseñar la sala administrativa para que en ella tengan cabida todos los que tienen interés legítimo en la Rama.

– En relación con el control disciplinario de jueces y magistrados, no comparte la propuesta del Gobierno consistente en que el control lo ejerza el superior jerárquico, porque esto desconoce la autonomía e independencia judicial ya que cada revocatoria de la decisión del inferior sería un riesgo de investigación disciplinaria para el *a quo*. Por ello, propone recomponer la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o crear un Tribunal Disciplinario de la Rama.

3. PONENCIA DE EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, EX MAGISTRADO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

– En relación con el rediseño del Consejo Superior de la Judicatura, el doctor Montealegre considera que ambos proyectos podrían conducir a una sustitución de la Constitución por desbordar el poder de reforma constitucional del Congreso.

- Cada Carta tiene unos principios y valores que le dan cierta identidad, los cuales sólo pueden ser modificados por una Asamblea Nacional Constituyente.

- Uno de los principios definitorios de la Carta de 1991 es la autonomía de la Rama y, en consecuencia, la existencia del Consejo Superior de la Judicatura. Como se deriva de las intervenciones de Álvaro Gómez Hurtado del Movimiento de Salvación Nacional, en la Asamblea Nacional Constituyente, se entendía como un elemento de dicha autonomía la creación de un juez de jueces que fungiera como órgano de cierre en el juzgamiento disciplinario de jueces y magistrados mediante la expedición de actos jurisdiccionales. Todos estos elementos de la autonomía serían desconocidos por el proyecto del Gobierno y del Consejo de Estado.

– En relación con el rediseño del sistema acusatorio para aforados, el doctor Montealegre apoya el proyecto del Gobierno con el fin de superar la “desafortunada” norma constitucional sobre el juzgamiento inquisitivo de congresistas, como lo exige la expansión de la teoría de derechos fundamentales en el proceso.

- La distinción entre las funciones de investigación y juzgamiento no equivale a un modelo acusatorio garantista, ya que además se requiere: oralidad, concentración e inmediatez de la prueba, igualdad de armas entre las partes, principio de oportunidad y mecanismos de acuerdo.

- El proyecto del Gobierno es garantista y no se limita a la distinción entre los órganos de investigación y juzgamiento, sino que institucionaliza la igualdad para aforados constitucionales.

- El doctor Montealegre propone que los aforados cuenten con un Juez de Control de Garantías de rango constitucional, que no sea una “Supercorte”, sino que se limite a la decisión de los casos en los que es procedente la limitación de los derechos fundamentales. Propone que se trate de una sala especializada de la Corte Constitucional, por ser el único órgano legitimado para decidir sobre los derechos fundamentales de los aforados y para unificar la teoría de derechos fundamentales en materia penal y procesal.

– Respaldar al gobierno en la modificación de los criterios para determinar quiénes pueden administrar justicia.

– Respaldar la procedencia de la tutela contra sentencias de altas cortes porque un estado constitucional debe tener un órgano de cierre en materia de derechos fundamentales.

– Sobre la doble instancia para aforados, asegura que la propuesta del Gobierno es progresista porque mantiene la independencia y autonomía al interior de la Corte Suprema. Sin embargo, propone una alternativa: que la primera instancia la resuelva el Tribunal del lugar donde ocurrieron los hechos, por inmediatez y concentración de la prueba, y que la segunda instancia la resuelva la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

– Rechaza la propuesta del gobierno sobre la disciplina de los magistrados de las Altas Cortes y considera que ello constituye una antinomia constitucional frente a otra disposición de la Carta. Por ello propone no modificar el control disciplinario de los Magistrados por parte del Congreso.

#### 4. PONENCIA DE ALBERTO ECHAVARRÍA SALDARRIAGA

Para el señor Echavarría...

– No es cierto que la Corte Constitucional sea el único órgano competente para interpretar la Constitución. Por ello, cuestiona la propuesta de hacer de dicha corte el órgano de cierre, dado que ello perpetuaría las controversias con las otras cortes. En su lugar, propone que los Presidentes de las 3 Altas Cortes sean quienes interpreten la Constitución.

– En relación con la administración de la Rama, propone una especie de Junta Directiva compuesta por los Presidentes de las Altas Cortes, representantes de los tribunales y con el Ministro de Justicia como observador. Considera que buena parte de las soluciones están en el proyecto del Gobierno.

– En relación con la apertura de la oferta judicial, propone que ex magistrados y ex jueces ayuden a descongestionar, pero considera que la descongestión no se logrará vía Acto Legislativo sino mediante la creación transitoria de Consejos Judiciales que deban fallar en términos definidos.

#### 5. PONENCIA DE GUSTAVO RODRÍGUEZ, CÍRCULO DE ABOGADOS LITIGANTES DE COLOMBIA

– Después de haber discutido el tema con la ONG “Abogados sin Fronteras”, señala que las fallas del sistema judicial son la morosidad, la concentración de poderes y la exigencia permanente y desbordada de recursos.

– Apoya la propuesta de crear una segunda instancia para el juzgamiento de congresistas, porque la única instancia limita el derecho de defensa de la parte vencida y, por lo tanto, suscita la arbitrariedad del juez.

– Considera que la solución del gobierno para descongestionar la Rama es juiciosa.

#### 6. PONENCIA DE MIGUEL ANDRÉS MARTÍNEZ TORO, DOCENTE DEL CONSULTORIO JURÍDICO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

– Considera que si bien la crisis de la justicia es estructural, las reformas propuestas atienden problemas meramente coyunturales.

– Se debe fortalecer la comunicación con la sociedad civil y capacitar a los funcionarios de la Rama Judicial.

#### 7. PONENCIA DE JOSÉ FREDDY RESTREPO GARCÍA, FISCAL ANTE EL TRIBUNAL DE CALI, IMPULSOR DE LA MESA REGIONAL DE REFORMA A LA JUSTICIA (conformada en Cali)

– En relación con la tutela, señala que esta acción congestiona y colapsa los despachos. Sin embargo, plantea que la solución es fortalecerla en lugar de debilitarla, como el Gobierno pretende hacerlo con la caducidad de 30 días y la exigencia del *ius postulandi*. Para el señor Restrepo, dichos obstáculos vulneran el artículo 29 de la Constitución, el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dado que de ser aprobados, la tutela dejaría de ser un mecanismo efectivo y violaría el principio de no regresividad, en virtud del cual no es posible retroceder luego de haber logrado avances en materia de derechos fundamentales.

– Considera que los cargos de magistrado del Consejo de Estado deben proveerse mediante concurso público en virtud del artículo 125 C. P. y de las directrices internacionales.

– En relación con la elección del Fiscal General de la Nación, propone un sistema inverso al que se encuentre vigente, de manera que la Corte Suprema de Justicia elabore la terna y sea el Presidente quien elija al Fiscal.

– Considera peligroso entregar la facultad jurisdiccional a notarios, centros de arbitraje y excepcionalmente a abogados, porque en Colombia lo transitorio suele tener vocación de permanencia. En su lugar, propone aumentar la planta de cargos de la Rama Judicial.

– Apoya la doble instancia para congresistas con la fórmula propuesta por el Gobierno.

#### 8. PONENCIA DE DANIEL ALEJANDRO LÓPEZ, E91 (ORGANIZACIÓN DE ESTUDIANTES, PROFESORES Y PROFESIONALES QUE DEFIENDEN LA CONSTITUCIÓN DE 1991)

– Asegura tener la convicción de que “el padre de la tutela” (refiriéndose al Ministro de Justicia y del Derecho, Juan Carlos Esguerra) no dejará morir la tutela.

– En nombre de “los que no tienen voz”, esto es, de las víctimas, manifiesta que es necesario fortalecer la rama judicial para solucionar los obstáculos para acceder a la administración y la congestión, que son producto de la falta de infraestructura y no del exceso de demandas.

• En 2010, la Rama Judicial tenía un punto menos que el ICBF en el presupuesto.

• Se requiere más infraestructura, 1.000 fiscales y 3000 investigadores adicionales para evacuar los procesos actuales.

– Alega que eliminar la posibilidad que tiene la Corte Constitucional de revisar las sentencias de otras Altas Cortes daría lugar a una sustitución de la Constitución.

– Rechaza el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a abogados, notarios, centros de conciliación

y arbitramento como violatorio de la Carta, dado que desconoce la gratuidad de la justicia y crea nichos de mercado que vulneran la Administración de Justicia. Para sustentar su posición, menciona el caso de los notarios que son remunerados por sus sentencias.

– Pregunta: si se elimina el Consejo Superior de la Judicatura, ¿quién encargará la capacitación de los funcionarios de la Rama?

#### 9. PONENCIA DE RODRIGO POMBO, CORPORACIÓN PENSAMIENTO S. XXI

– Las reformas constitucionales a la Administración de Justicia no pueden ser decididas por sus destinatarios, los jueces, sino por quienes fueron concebidos para establecer las grandes políticas.

El doctor Pombo hace un llamado a que se atiendan los resultados de las investigaciones nacionales e internacionales que sugieren cambiar la concepción normativista de la justicia.

– Considera que para lograr una pronta justicia y unos despachos sin congestión, no debe haber tutela contra sentencias, puesto que no fue diseñada para atentar contra las decisiones de otros jueces y menos aún de las Altas Cortes.

#### 10. PONENCIA DE JOSÉ FERNANDO OTÁLO-RA, ASONAL JUDICIAL

– Rechaza los insultos a la Rama Judicial, dado que ella que está produciendo al 110% y por lo tanto los reales problemas son de salud ocupacional.

– Rechaza el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a particulares porque, aunque hay problemas con la justicia formal, es inconveniente privatizar la justicia, que es un servicio público a cargo del Estado.

– Rechaza tanto la propuesta del Gobierno como la del Consejo de Estado en relación con la tutela, porque ambas restan eficacia al “instrumento más democratizador del Estado Social de Derecho”.

– Asegura que el cuestionamiento de las decisiones judiciales en los medios de comunicación deslegitima al poder judicial.

#### 11. PONENCIA DE MARÍA DEL PILAR ARAN-GO, JUEZ DE LA REPÚBLICA

– Argumenta que la tutela no es la causante de la congestión, pues 31% de los procesos que tienen los jueces civiles son ejecutivos de mínima cuantía.

– Rechaza la cooptación para el nombramiento de magistrados de las Altas Cortes, pues considera que es regresiva. En su lugar, opina que esos cargos deberían proveerse por concurso público.

– Rechaza la propuesta de darle carácter administrativo a la función disciplinaria.

– Rechaza el control disciplinario de los jueces por parte de sus superiores y, en su lugar, propone dejarle dicha función a las salas disciplinarias al igual que en el caso de los abogados.

#### 12. PONENCIA DE ROMELIO DÍAZ DAZA, MAGISTRADO

– Asegura que no han dejado madurar a la Judicatura [refiriéndose al Consejo Superior de la Judicatura], por cuanto se ha vuelto una bandera política de campaña y de gobierno.

– En lugar de una reforma prematura, considera que se deben analizar cuáles elementos permitirán dicha madurez y pensar en una nueva ley estatutaria.

#### 13. PONENCIA DE MARCO ANTONIO ÁLVAREZ, PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ

– Propone mantener el Consejo Superior de la Judicatura, pero modificando el origen de sus Magistrados.

– En un país en el cual existe conflicto armado, considera inconveniente ampliar la oferta de justicia en los términos propuestos por el Gobierno Nacional.

– Una cosa es admitir la tutela contra sentencias (pese a que la misma Corte Constitucional había negado su procedencia), y otra muy distinta es aceptar que esas decisiones sean revisadas por un órgano externo, lo cual viola la autonomía.

– Apoya la separación de las funciones de investigación y juzgamiento de los congresistas.

#### 14. PONENCIA DE JUAN CAMILO RIVERA, ABOGADO DE LA COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS

– Señala que lo más valioso de la propuesta del Gobierno es permitirles a las víctimas actuar como parte civil en el proceso penal (sic), pero recomienda reformular la redacción para no incurrir en una formulación antitécnica, dado que algunas facultades sólo pueden ser ejercidas por la Fiscalía, como es el caso de las interceptaciones telefónicas.

#### 15. PONENCIA DE JOSÉ FORERO

– Solicita respetar la tutela y permitir su procedencia contra sentencias cuando exista violación del debido proceso o del derecho de defensa.

– Apoya el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a notarios, siempre que se limite a ciertos derechos.

– Y solicita que el Congreso se pronuncie sobre la existencia de jurados en cuestiones criminales, asunto que fue constitucionalizado pero aún no ha sido reglamentado.

A continuación se resumen las principales intervenciones en la **Audiencia Pública** que tuvo lugar en la Comisión Primera de la **Cámara** el 22 de noviembre de 2011, a saber:

1. PONENCIA DE FRANCISCO SALAZAR, PROCURADOR DELEGADO ANTE EL CONSEJO DE ESTADO: Se refirió a las causales de pérdida de investidura y a los mecanismos de descongestión.

– Sobre lo primero, comenta que se debe ampliar el debate sobre todo en torno a los conceptos de subjetividad y proporcionalidad, puesto que no puede imponerse una misma sanción frente a diferentes faltas disciplinarias y diferentes hechos.

– En relación con los mecanismos de descongestión que plantea el proyecto, menciona su entero respaldo a los mismos, que son el objetivo fundamental de la reforma.

2. PONENCIA DE EDWIN DE LA ROSA, PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE CUNDINAMARCA

– Advierte que su intervención es a *mottu proprio* y que ella no constituye una opinión institucional del tribunal, dado que no hubo tiempo de concertar una con los demás magistrados del tribunal.

– Crítica los mecanismos que tienden a debilitar la labor de la Administración de Justicia. Al respecto, sugiere que se institucionalicen mecanismos como los diseñados en los últimos años por el Tribunal Superior de Cundinamarca, que ha diseñado políticas de descongestión con jueces de descongestión y jueces adjuntos, que han servido para reducir considerablemente los índices de congestión.

– Frente a la doble instancia, dice que lo planteado por el Proyecto de Acto Legislativo no solo es desconocido por los legisladores, sino también en los estrados judiciales.

– En lo disciplinario sugiere aplicar la doble instancia a todos los procedimientos, en lugar de la única instancia que existe hoy o, en su defecto, que las medidas sancionatorias sean equiparables a un acto administrativo para que tengan recursos.

– En lugar de desaparecer la Sala Administrativa, considera que lo propio es hacerle ajustes e introducirle mecanismos para fortalecer la presencia de las Altas Cortes en el seno de la misma.

### 3. PONENCIA DE MARCO ANTONIO ÁLVAREZ, PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ

– Según el doctor Álvarez, las autoridades administrativas no deberían tener funciones jurisdiccionales porque estas funciones solo deberían entremezclarse en casos excepcionales y porque, por definición, las autoridades administrativas no tienen independencia ni autonomía.

– El Magistrado cuestiona la falta de estudios que demuestren que las autoridades administrativas administran justicia más rápido que las autoridades judiciales y critica el hecho que, aunque se ha censurado mucho el incumplimiento de los deberes misionales por parte de las autoridades administrativas (por ejemplo en el caso de los funcionarios de la salud y de la Superintendencia de Industria y Comercio), se alegue que ellas serán eficientes y diligentes en el ejercicio de funciones jurisdiccionales.

– Afirma que los procesos de única instancia ante autoridades administrativas que pretende implementar el Acto Legislativo llevarán a una situación similar a la que existe hoy en el derecho de sociedades, donde la mayoría de los casos se adelantan en juicios sumarios de única instancia ante la Superintendencia de Sociedades.

– Sugiere implementar un mecanismo de concurso público para la selección de los magistrados de la sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, así como se pretende para la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

– El doctor Álvarez comparte las observaciones de los Representantes Navas Talero y Velásquez, en el sentido de que hay temas que no deben estar en la Constitución, como el Consejo Superior de Política Criminal y las denuncias anónimas, máxime cuando dichas figuras ya se encuentran reguladas en la ley. Por eso, recomienda retirar del proyecto los temas que no tienen que constitucionalizarse para centrarse en temas clave, como el presupuesto.

– El *habeas juris* se parece a una figura propia del derecho alemán, donde se implementó un mecanismo interno para la protección de derechos fundamentales. A su entender, esta propuesta es útil porque los jueces son posibles violadores de derechos fundamentales, y esos casos se están resolviendo mediante tutelas.

### 4. PONENCIA DE ÁLVARO LEÓN MONCAYO, MAGISTRADO DE LA SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DE CUNDINAMARCA

– Según el magistrado, las críticas sobre el origen de la jurisdicción disciplinaria y el Consejo Superior de la Judicatura en general son meramente mediáticas y “falacias” sin sustento científico y técnico, ni análisis profundo.

– Cuando se critica el origen de sus magistrados, en realidad se está criticando al Congreso y se están desconociendo los controles y autocontroles que exigen los pesos y contrapesos. En esta materia, lo óptimo sería imponer el concurso “pleno”, pero sin eliminar la participación del Congreso en este mecanismos de elección.

– Aunque reconoce que se han cometido errores al interior de la jurisdicción disciplinaria, considera que la solución no es eliminarlo sino buscar las causas, eliminar sus errores y fortalecer al Consejo Superior de la Judicatura.

– Reprocha que los críticos nunca se refieran a las razones que motivan la existencia del Consejo, a sus necesidades para un buen funcionamiento ni a sus muchos méritos. Por ejemplo, más del 90% de la jurisdicción disciplinaria está compuesta por funcionarios de carrera que han obrado adecuadamente, pero cuyos resultados y su función de moralización de la rama.

– Recuerda que el Consejo Superior de la Judicatura no fue una invención del constituyente de 1991, pues antes de esa fecha ya se habían traído a Colombia las experiencias positivas de países desarrollados.

### 5. PONENCIA DE HUGO FRANCISCO MORA, ABOGADO INDEPENDIENTE

– El doctor Mora recomienda reformar la acción de tutela, que se ha deteriorado sustancialmente y se está interponiendo de manera desmesurada, congestionando con ello la justicia. Al respecto, recomienda diseñar un procedimiento integral para regular la tutela por vía de ley con el fin de evitar que los jueces sigan inventando sus propios procedimientos y creando requisitos adicionales que obstaculicen el ejercicio de la acción de tutela.

– Sugiere eliminar la tutela contra sentencias, especialmente contra fallos de casación de la Corte Suprema de Justicia.

– Además, destaca que las autoridades públicas no respetan las decisiones jurisprudenciales.

– Afirma que estos puntos deben estar en la reforma, porque contribuyen a la descongestión judicial.

### 6. PONENCIA DE BAUDILLO PEDRAZA ORTEGA, REPRESENTANTE DE ASONAL JUDICIAL

– Recuerda que, al igual que el Gobierno del Presidente Santos, el anterior Gobierno también sostuvo que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura debía desaparecer, aunque una iniciativa en ese sentido fracasó en el Gobierno anterior.

– ASONAL Judicial comparte este criterio, argumentando que dicha Sala se compone de “mal llamados magistrados” que cumplen funciones meramente administrativas de manera precaria, promulgando acuerdos que, a su entender, vulneran los Derechos Fundamentales y obstaculizan la Administración de Justicia. Por ejemplo, hoy existen municipios sin jue-

ces debido a la supresión de los mismos por parte del Consejo Superior de la Judicatura.

– Por ello, afirma que a los magistrados de la sala administrativa les toca hacer lobby para defender sus puestos y sus salarios, así como los de sus Magistrados auxiliares, que son absolutamente innecesarios.

– Afirma que los consejos seccionales tampoco funcionan porque el hecho que se requieran dos magistrados para hacer sala obstaculiza la toma de decisiones cuando no hay unanimidad.

– Critica la excesiva burocracia y los altos salarios del Consejo Superior de la Judicatura.

#### 7. PONENCIA DE FABIO HERNÁNDEZ, REPRESENTANTE ASONAL JUDICIAL

– Considera que el proyecto no puede ser el resultado de una comisión de expertos, sino producto de un gran debate nacional.

– Afirma que esta reforma no consulta el clamor de la población colombiana porque, aunque hay algunos temas de relieve, ninguno de ellos es prioritario.

– Considera que hay una presión del sector financiero para debilitar la rama judicial mediante la pérdida de funciones de sus integrantes, las cuales pretenden ser trasladadas a notarios y particulares para que los procesos puedan evacuarse pronto y de acuerdo a sus intereses.

– Critica el traslado de funciones jurisdiccionales, que es de la esencia de la Administración de Justicia y del sistema de equilibrio de poderes, a notarios y particulares, quienes no cuentan con la necesaria protección a su vida e integridad personal para evitar presiones y amenazas.

– Le parece inconveniente que en los procesos penales “de menor impacto” (que es un concepto difuso), se le traslade a la víctima la competencia para hacer la investigación, acusación y para actuar dentro del juicio. Lo conveniente sería fortalecer a la Fiscalía y dotarla de investigadores judiciales, esquemas de laboratorio, etc., en lugar de quitarle funciones al aparato judicial.

– Todo esto revela que el gran problema es el presupuesto de la rama, el cual es muy inferior a lo que destinan otros países para la Administración de Justicia. Por ello, sugiere otorgarle más del 6% del Presupuesto Nacional a la rama, sin contar a la Fiscalía y a Medicina Legal.

– A su juicio, es una falacia decir que el Consejo Superior de la Judicatura representa la autonomía, pues para ello se requiere presupuesto, independencia reglada para el manejo del presupuesto y tener un aparato independiente de administración.

– La reforma no resuelve la congestión, pues para ello se requiere un aumento de la planta que le permita operar adecuadamente. En su lugar, la reforma debilita el aparato judicial al transferir sus funciones al particular, lo cual llevará a suprimir cargos en Juzgados y Notarías.

– También cree que el Gobierno no debería tener asiento en la Sala de Gobierno, pues ello afecta la autonomía de la rama.

– Por estos motivos, aconseja retirar el proyecto e iniciar un gran debate donde estén las facultades de derecho, los operadores judiciales, etc.

#### 8. PONENCIA DE RICARDO MONROY, VICEPRESIDENTE DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

– Reporta que la rama judicial está respondiendo a la demanda de justicia con un índice de evacuación del 111%, lo cual se ha logrado con un aumento de solo 17% en el presupuesto de la rama desde 1993 y un enorme esfuerzo de los funcionarios que la componen.

– Según el Magistrado, de los aproximadamente 2.300.000 procesos que había en septiembre, 25% eran acciones de tutela.

– Recuerda que para atender la mayor demanda de justicia producida por el crecimiento demográfico y la mayor criminalidad, entre otras cosas, se ha acudido a los Planes de Descongestión, los cuales han brindado resultados concretos en los últimos 3 o 4 años.

– Se debe insistir en el autogobierno de la Rama, con la participación de las cortes y jueces en el esquema de fijación de políticas de administración.

– Frente a la pregunta del Representante Navas Talero sobre si debería modificarse el sistema de elección de los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, el doctor Monroy respondió que el constituyente previó la participación de autoridades externas a la rama judicial en su proceso de elección, como son el Gobierno y el Congreso, para garantizar la independencia de los magistrados que les permita tomar decisiones difíciles.

#### 9. PONENCIA DE LUIS MANUEL NEIRA, SECRETARIO GENERAL DEL MINISTERIO DE DEFENSA

– Recuerda que la Justicia Penal Militar es una forma de Administración de Justicia, por lo cual el artículo 116 C. P. incluye a la Justicia Penal Militar entre los órganos que administran justicia.

– El proyecto propone agregar al artículo 221 una presunción *juris tantum*, esto es, que admite prueba en contrario. Con esto no se pretende que los delitos contenidos en el artículo 3° del Código Penal Militar (genocidio, desaparición forzada, delitos de lesa humanidad) pasen a conocimiento de la Justicia Penal Militar ni que los jueces ordinarios pierdan la competencia frente a los casos que están conociendo, porque en Colombia se respetan los pronunciamientos de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En su lugar, se busca asegurar la existencia de una jurisdicción especializada que solo conozca las operaciones y procedimientos de la fuerza pública (no las violaciones, homicidios agravados u homicidios sobre persona protegida que cometan los miembros de la Fuerza Pública).

– En respuesta a la afirmación del Representante Navas Talero, en el sentido de que el Gobierno está minimizando el contenido del inciso, que dice “en todo caso se presume” y, por lo tanto, aunque admita prueba en contrario permite la alteración de las pruebas, el Secretario General respondió que no estaba minimizando, sino haciendo claridad en relación con el contenido del inciso que se pretende agregar, y que en todo caso el primer respondiente tiene que custodiar la prueba y entregarla en la cadena de custodia.

– Finalmente, afirmó que aunque la reforma puede no gustar en algunos sectores, el Gobierno ha tomado nota de las advertencias y argumentos para que, en el curso de los debates que faltan, pueda mejorarse la redacción para que la norma cumpla los estándares internacionales.

#### 10. PONENCIA DE RODRIGO ARRUBLA CANO, COLEGIO NACIONAL DE ABOGADOS

– Asegura que es una decepción que se haya sacado del proyecto de Reforma a la Justicia la creación del Colegio Nacional de Abogados, Colegiatura o Colegiación, tal y como lo proponía el proyecto original.

– Considera que, aunque todos cometemos errores, en el caso de los abogados debe haber una “auto-sanción” porque el Consejo Superior de la Judicatura solo debería juzgar a sus pares, que son los jueces y magistrados de tribunal, pero no a los abogados.

– Asegura que desde el Observatorio Nacional Permanente de la Reforma a la Justicia se ha visto que la reforma no toca lo de abajo

#### 11. PONENCIA DE HERNY GÓMEZ, ARQUITECTO Y EXCANDIDATO AL SENADO POR EL PARTIDO CONSERVADOR

– Sugiere agregarle a la reforma la regulación de curadurías, para que la gente no pueda construir donde quiera, no existan zonas abandonadas y la gente tenga buenas casas para desarrollar todas sus actividades.

– Critica los casos de carreteras que no llevan a ningún lado, la carretera Manizales-Bogotá y La Línea.

En este sentido, muchos de los cambios que se incluyen en el Pliego de Modificaciones que se somete a consideración de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes tienen su origen en los invaluable aportes de quienes participaron en el proceso de socialización arriba descrito.

#### IMPORTANCIA Y CONVENIENCIA DEL PROYECTO

El estado actual de la Administración de Justicia, en términos de congestión, dilación e ineficacia, se encuentra en el centro del debate. A diciembre de 2010, había 2.649.000 procesos judiciales pendientes de trámite, la mayoría de ellos pertenecientes a la jurisdicción ordinaria civil. Según el informe “*Doing Business 2012*” del Banco Mundial, Colombia ocupa el puesto 149 entre 183 países en eficiencia en la resolución de controversias contractuales y el puesto 177 entre 183 países en el subindicador de celeridad, lo cual la convierte en la séptima justicia más lenta del mundo y la tercera más lenta en América Latina y el Caribe. Según este informe, en Colombia el sistema judicial se demora 1.346 días en resolver un proceso judicial del tipo *Doing Business*, que es el doble del promedio africano (que son 750 días), el triple que Brasil y Chile y el doble que Ecuador.

Debido a que el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el derecho a ser oído con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, y a que el artículo 2° del Proyecto de Ley de Código General del Proceso estipula que toda persona tiene derecho a la “*tutela jurisdiccional efectiva*” en un “*debido proceso de duración razonable*”, es necesario adoptar medidas para solucionar la dramática situación que hoy existe y para asegurar un sistema judicial ágil y eficiente, necesario para lograr la paz social<sup>3</sup>.

Si bien se han promovido reformas legales, estas apenas han logrado reducir ligeramente la duración de ciertos pleitos en los que tales reformas se han interesado. El Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos ha

promovido el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Proyecto de Ley de Código General del Proceso, el Proyecto de Ley de Arancel Judicial y el Proyecto de Ley de Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional. Sin embargo, estas leyes e iniciativas deben venir aparejadas de algunos cambios constitucionales para superar los límites y obstáculos que ha encontrado el legislador en el texto de la Constitución vigente para que, en el futuro, se puedan plantear alternativas novedosas al problema de congestión y dilación. En este contexto, el Proyecto de Acto Legislativo que aquí se pone a consideración de la Comisión Primera de la Cámara hacen parte esencial de un paquete de medidas que incluye reformas constitucionales, legales y reglamentarias, todas ellas necesarias para dar solución a los problemas que aquejan a los colombianos, a la propia rama y a muchos otros operadores de justicia y usuarios<sup>4</sup>.

#### CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ARTICULADO

Una vez revisado el articulado del proyecto de Reforma Constitucional a la Administración de Justicia que fue aprobado en la Plenaria del honorable Senado de la República y que ha sido sometido a nuestra consideración, y luego de estudiar con detenimiento las propuestas elevadas por diferentes estamentos de la sociedad –especialmente las críticas, comentarios y sugerencias que surgieron durante las Audiencias Públicas que tuvieron lugar el 14 de septiembre de 2011 en Senado y el 22 de noviembre de 2011 en Cámara–, nos permitimos presentar ante la Comisión que usted preside el texto normativo consolidado del Acto Legislativo de reforma a la justicia, en los términos que a continuación se exponen:

– **Plazo para legalización de la captura y Régimen de Contravenciones (Reforma a los artículos 28 y 250 de la Constitución Política).**

En relación con el artículo 1° del texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el pasado 8 de noviembre de 2001, en el pliego de modificaciones que sometemos a consideración de la Comisión Primera de la Cámara se introducen los siguientes cambios, a saber:

En primer lugar, se establece una excepción a la regla contenida en el inciso segundo del artículo 28 Superior, que hoy limita a treinta y seis (36) horas el plazo improrrogable para que una persona detenida preventivamente pueda ser puesta a disposición del juez competente. Lo anterior, con la finalidad de subsanar la situación que se presenta en el caso de capturas en alta mar, en sitios rurales o de difícil acceso, que son no pocos en Colombia y en los cuales se hace virtualmente imposible el cumplimiento de este imperativo constitucional, con la consecuencia de que las capturas no pueden ser legalizadas en el término que permita mantener a la persona privada de la libertad. La misma situación se presenta en caso de capturas de “mulas”, quienes deben ser remitidas a instituciones prestadoras de servicios de salud para la expulsión o extracción controlada de las sustancias o cápsulas ingeridas, la cual puede tardar más de 36 horas y llevar a la declaratoria de la ilegalidad de la captura<sup>5</sup>. Las dificultades en el cumplimiento de este término han

<sup>3</sup> Exposición de Motivos, Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 Senado.

<sup>4</sup> Exposición de Motivos, Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 Senado.

<sup>5</sup> Viviane Morales Hoyos, Fiscal General de la Nación. Comunicación del 23 de noviembre de 2011.

sido detectadas por la Fiscal General de la Nación, quien ha expresado que:

(...) algunas normas internacionales imponen a las autoridades estatales la obligación de llevar las personas detenidas o arrestadas ante los jueces competentes, para que se verifique la legalidad de la privación de su libertad. De igual modo y para que esta garantía no se haga nugatoria, estas normas disponen también que la presentación de la persona detenida ante el juez competente deba producirse sin demoras y en un término razonable.

(...) La Constitución Política colombiana recoge expresamente en su artículo 28 la garantía prevista en esos instrumentos internacionales, disponiendo que toda persona detenida preventivamente deba ser puesta a disposición del juez competente, para que se evalúe la legalidad de su detención. Ahora bien, nuestra Carta Política va más allá de lo dispuesto en las normas internacionales sobre la materia, habida cuenta que señala de forma precisa cuál es el término que considera razonable para presentar la persona detenida preventivamente ante las autoridades judiciales competentes.

(...) Sin embargo, la determinación de un término fijo e improrrogable de treinta y seis (36) horas también conlleva una serie de consecuencias, que disminuyen la eficacia de la Administración de Justicia y que dificultan la lucha contra la impunidad.

En efecto, son varios los supuestos en los cuales el término **improrrogable de treinta y seis (36) horas resulta materialmente insuficiente para llevar a cabo el control de legalidad de la detención, lo cual viene ocasionando que algunos jueces de la República dejen en libertad a peligrosos delincuentes. Estas decisiones hacen inane el encomiable esfuerzo que llevan a cabo las autoridades de policía para lograr esas capturas, y minan la confianza de la ciudadanía en la eficacia del Sistema Judicial Colombiano.** (Negrillas fuera de texto)<sup>6</sup>.

Estas dificultades se agravan en casos de capturas múltiples, cuando el traslado de los capturados para ser puestos a disposición de los jueces de la República es más prolongado y podría retrasar durante varios días la posibilidad de llevar a cabo las audiencias preliminares de legalización de captura frente a los mismos. Por ello, si bien los ponentes consideramos necesario consagrar un término fijo para el control judicial de la detención, creemos que en ocasiones particulares el legislador debe tener la posibilidad de fijar un término superior, como lo ha hecho *“la legislación española (art. 20 bis 1 LECrim), en la cual el término para poner a disposición a la persona detenida en casos de terrorismo puede ser de hasta cinco (5) días; el caso de la legislación peruana (artículo 24-f de la Constitución de Perú), que confiere un término de hasta quince (15) días en casos de Terrorismo, espionaje y tráfico ilícito de drogas; o el caso de la legislación federal de los Estados Unidos de América, en la cual se prevén diferentes términos dependiendo de las características de cada caso, pudiéndose llegar hasta un plazo de 30 días en casos que resulte razonable siempre que las autoridades demuestren haber obrado de buena fe”*<sup>7</sup>.

Con esta misma finalidad, es necesario introducir unas modificaciones al artículo 250 de la Carta Política, permitiendo extender el plazo para el control de garantías de ciertas capturas, así como de ciertos registros allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones.

En segundo lugar, se modifica la redacción del párrafo para facilitar la comprensión del mismo.

De esta manera, se conserva la habilitación al legislador ordinario para que cree contravenciones que serán conocidas por las autoridades administrativas o judiciales que defina la ley, pero se defiere al parlamento la definición del procedimiento y sanciones aplicables en estos casos. Esta figura es necesaria porque, como consta en la ponencia para primer debate en Senado, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas ubica a Colombia está entre los 10 países de Iberoamérica con mayor tasa de litigiosidad por 100.000 habitantes (número de casos ingresados por cada 100.000 habitantes)<sup>8</sup>. Esto, sumado al descontento generalizado por la lenta Administración de Justicia, el colapso del sistema judicial y la sobrecarga del sistema en general, obliga al país a pensar en soluciones que le permitan reorientar la prestación de justicia para hacerla más eficaz y consecuente con la realidad colombiana.

En este contexto, la propuesta establece un mecanismo que le garantice al ciudadano el cumplimiento de los pactos sociales consagrados en la ley, al tiempo de promover la resolución mediante mecanismos alternativos o mediante vías no judiciales. Así las cosas, lo que busca la propuesta es que los órganos encargados de formular y hacer operativa la política criminal en Colombia se reúnan a repensar el ordenamiento jurídico para que únicamente se consagren como delitos aquellas conductas de mayor afectación a los bienes jurídicamente protegidos que, por esa razón, ameriten conocimiento por parte de los jueces de la República.

Con esto, el artículo propuesto le devuelve el manejo del orden público a las autoridades locales y habilita al legislador para dotarlas de mecanismos sancionatorios alternativos que permitan la reorientación de las conductas que antes solo estaban sujetas a resolución judicial. Con esto no solo se avanza en la necesaria descongestión del<sup>9</sup> aparato judicial, sino que se coadyuva a las políticas públicas que buscan mejorar y garantizar la seguridad ciudadana. Ahora bien, dado que el artículo 1° del proyecto abarca en su totalidad esta figura, hemos decidido suprimir los incisos segundo y tercero del párrafo 1 de la reforma propuesta al artículo 116, por considerar que se trata de una mera reiteración de lo ya estipulado en el artículo 1° del proyecto.

**– Habeas Juris (Adición al artículo 29 de la Constitución Política):**

Los Representantes Ponentes hemos decidido eliminar la adición al artículo 29 que quedó aprobada por la Plenaria del Senado de la República en atención a la naturaleza confusa del llamado *habeas juris* y al desconocimiento de su contenido y alcance en el derecho comparado y en el derecho interno. No solo existe ya en Colombia un instrumento para la protección y

<sup>6</sup> Viviane Morales Hoyos, Fiscal General de la Nación. Comunicación del 23 de noviembre de 2011, No. 2011-100-002146-1.

<sup>7</sup> Viviane Morales Hoyos, Fiscal General de la Nación. Comunicación del 23 de noviembre de 2011, No. 2011-100-002146-1.

<sup>8</sup> Reporte sobre la justicia en las Américas 2006-2007, Centro de estudio de justicia de las Américas, Santiago de Chile.

<sup>9</sup> Ponencia para primer debate en Senado de la República, Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 – Senado y acumulados.

garantía de los derechos fundamentales, como es la acción de tutela, sino que el plazo de tres días para resolver el tipo de solicitudes pensadas por el Senado conllevaría a la inevitable congestión de los despachos judiciales, por cuanto los jueces se verían obligados a postergar la sustanciación y fallo de los demás procesos a su cargo en aras de cumplir, en tres días hábiles, con el mandato improrrogable constitucional.

– **Derechos de los consumidores y usuarios (reforma al artículo 78 de la Constitución Política).**

Los Representantes Ponentes hemos decidido eliminar por innecesario el articulado aprobado por la Plenaria del Senado en segundo debate, al entender que el texto aprobado no robustece de manera ostensible la posición jurídica y la efectividad de los derechos de los consumidores dado que no es necesaria una habilitación constitucional para que el legislador pueda implementar mecanismos alternativos de solución de conflictos que permitan resolver los litigios derivados del cotidiano interactuar en el tráfico comercial.

Así las cosas, la Constitución vigente ya estipula que debe preferirse y aplicarse una 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, la seguridad o el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. Más aún, el legislador es libre para establecer todos los mecanismos que garanticen la efectividad de los derechos que consagran en su favor el artículo 78 de la Constitución Política y 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<sup>10</sup>.

Por otro lado, la versión del artículo 78 constitucional que fue aprobada en la Plenaria del Senado se propone autorizar al Legislador para regular la procedencia del arbitramento obligatorio en materia de litigios de uso y consumo, los cuales serán procedentes siempre que el consumidor o usuario decida acogerse voluntariamente a dicho mecanismo de solución de conflictos. Los representantes ponentes consideramos innecesaria dicha norma en atención a lo estipulado en el inciso 5° de la reforma al artículo 116 que hoy sometemos a consideración de la Comisión Primera de la Cámara, en virtud del cual el legislador podrá regular los casos de arbitramento obligatorio. Así, pues, el nuevo artículo 116 establecería una habilitación legal para los árbitros que, para casos como este, tendrían sus funciones y esquema de remuneración regulados en la ley.

Lo mismo podría afirmarse en relación con el párrafo transitorio que fue aprobado en segundo debate de Senado, por cuanto resulta innecesario que la Constitución faculte al legislador para que cree las instituciones necesarias para garantizar la protección del usuario y el consumidor, o para que cree una acción breve y sumaria para resolver este tipo de litigios. Esto en atención a que el artículo 150 Superior otorga al Congreso la cláusula general de competencia en materia legislativa y su numeral segundo le permite expresamente expedir códigos en todos los ramos de la legislación.

– **Ampliación de la oferta judicial: otorgamiento de facultades jurisdiccionales a empleados judiciales, notarios, centros de arbitraje o conciliación y excepcionalmente a particulares (reforma al artículo 116 de la Carta).**

Con la reforma al artículo 116 de la Carta, propuesta por el Gobierno Nacional y aprobada por el Congreso en segundo debate, se crean instrumentos excepcionales y transitorios para atribuir funciones jurisdiccionales a notarios, centros de arbitraje o conciliación, empleados judiciales (servidores distintos a los jueces y magistrados) e inclusive, de manera excepcional, a abogados en ejercicio. Utilizando este capital humano de gran valía para la sociedad, la reforma contribuye a disminuir ostensiblemente la congestión que hoy aqueja a los despachos judiciales, al tiempo de proteger el derecho de todos a acceder a la Administración de Justicia.

El artículo 116 vigente permite acudir a figuras como árbitros, conciliadores, Superintendencias y autoridades de policía (a quienes se puede comisionar para practicar diligencias de secuestro y entrega) con el fin de liberar la carga de trabajo de los jueces de la República mediante la figura de descentralización por colaboración. Sin embargo, las insuficiencias del sistema de justicia hacen imperioso que deba autorizarse al legislador para ampliar la oferta judicial más allá de los límites y el carácter restrictivo del artículo 116 de la Carta que está hoy vigente.

a) **Función jurisdiccional para empleados judiciales**, esto es, para secretarios, oficiales mayores, magistrados auxiliares y abogados asistentes de los despachos. La finalidad de esta habilitación es que dichos empleados puedan quedar habilitados por atribución legal y delegación del juez para practicar medidas cautelares, entregar bienes, expedir autos de sustanciación, reconocer personerías para actuar, ordenar la expedición de copias o certificaciones, etc. En todo caso, se reserva al juez la función de proferir sentencias o decisiones que pongan fin a los procesos.

b) **Función jurisdiccional para autoridades administrativas**, que si bien hoy ya pueden ser titulares de tal función por autorización de la ley, “no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos”. Por ello se pretende eliminar lo primero, para que las autoridades administrativas puedan coadyuvar con la instrucción de sumarios, dejando en todo caso el juicio de los delitos a las autoridades judiciales.

c) **Función jurisdiccional para Notarios**. Dado que los notarios son autoridades públicas designadas por concurso de méritos, con una importante infraestructura y con colaboradores calificados, se pretende contar con su concurso para ampliar la oferta judicial en casi 873 personas en 620 municipios, con notables beneficios para el ciudadano de a pie que desea acceder al aparato jurisdiccional.

d) **Función jurisdiccional a centros de conciliación o centros de arbitraje**. Con esta medida se podrá contar con los servicios jurisdiccionales de 340 Centros de Conciliación (de los cuales 125 son a la vez Centros de Arbitraje), que tienen una infraestructura y personal idóneo para ello.

e) **Función jurisdiccional a abogados en ejercicio**, siempre que cumplan los requisitos de ley. De este modo, los abogados inscritos –que son cerca de 200.000– podrán contribuir a reducir la congestión que aqueja actualmente a la rama y hacer efectiva la función social que le es propia a esta profesión.

<sup>10</sup> Ponencia para primer debate en Senado de la República, Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 – Senado y acumulados.

La reforma también consagra el **arbitramento obligatorio en los asuntos que la ley defina**, sin que exista un requisito constitucional imperativo de habilitación de las partes en todos los casos. Esta figura ha tenido buenos resultados en países como Chile, Argentina, Perú y Honduras.

Así las cosas, los ponentes hemos decidido conservar en buena medida el artículo aprobado en segundo debate de Senado, con los siguientes cambios:

a) Se extiende a los notarios, centros de arbitraje o conciliación y abogados en ejercicio la regla que consagra el texto reformativo del artículo 116, tal y como fue aprobado por el honorable Senado de la República, consistente en que las decisiones que pongan fin a las actuaciones jurisdiccionales que ellos adelanten serán apelables ante las autoridades judiciales, salvo las excepciones de ley, aclarando que será competente el superior funcional del juez que hubiere sido el competente en caso de haberse optado por la vía judicial.

b) Se elimina el parágrafo 1º, que habilitaba a la ley para definir los procedimientos especiales ante ciudadanos habilitados o ante funcionarios administrativos para resolver conflictos que, por no presentar oposición entre las partes o por su bajo impacto social, no tengan que ser de conocimiento de los jueces de la República, así como para crear contravenciones especiales, puesto que entendemos innecesaria y repetitiva su estipulación;

c) Se hacen unas modificaciones de redacción al parágrafo transitorio, que deja de ser tal para tornarse en un inciso permanente del artículo. Así pues, se reemplaza la frase “en relación con la Rama” por el término de conjuer, que resulta acorde con nuestra tradición jurídica y ampliamente ilustrativo de la relación que tendrán los abogados en ejercicio con la rama cuando actúen en ejercicio de la función jurisdiccional;

d) Se elimina la obligatoriedad de la función jurisdiccional por parte de los abogados designados para ello, permitiéndole al legislador establecer en algunos un régimen voluntario y determinar las remuneraciones o incentivos, y

e) Se elimina el parágrafo 2º, que consagraba la Comisión Especial de Desjudicialización, dado que, a nuestro entender, no es necesaria una reforma constitucional para lograr los loables fines perseguidos por el parágrafo mencionado. En efecto, en varias ocasiones el legislador ha determinado los casos en los cuales, por no haber contención o litigio, ciertas materias que solían estar asignadas al conocimiento de los Jueces de la República puedan ser conocidas por los notarios. Así ha ocurrido, por ejemplo, con los procesos de divorcio por mutuo acuerdo, los procesos sucesorales sin contienda entre las partes y los matrimonios, entre otros.

Como se expresó en el informe de ponencia para primer debate en Senado, el Ministerio de Justicia chileno adelantó un estudio en el cual, junto con la Universidad Católica de Chile, se revisaron las diferentes conductas y procedimientos fijados en el Código Civil y llegaron a las siguientes conclusiones:

[E]l actual esfuerzo de **desjudicialización de asuntos civiles es la reacción lógica y necesaria para contrarrestar al aumento notable de las competencias civiles experimentado por nuestros Tribunales** desde mediados del siglo pasado. En aquel contexto, la insuficiencia de instituciones estatales suficiente-

mente desarrolladas y dotadas de medios tecnológicos determinó que los tribunales recibieran gradualmente competencia para conocer de una serie de asuntos en que, a pesar de no existir controversia, era necesaria la intervención “testimonial” de algún órgano público (ej. posesiones efectivas, inscripciones de vehículos motorizados). También ocurrió que otro tipo de asuntos, en lo que eventualmente podía resultar comprometido el interés público o el de la comunidad toda, se dispuso el conocimiento de los Tribunales con fines de resguardo de ese interés (constitución de la propiedad minera), no obstante no existir una contienda entre partes. Lo anterior determinó que los Tribunales fueran copando su capacidad operativa con una serie de asuntos carentes de relevancia jurídica y en que el órgano jurisdiccional solo dicta resoluciones de mero trámite. En jerga común, el tribunal viene a ser un simple “buzón” de presentaciones judiciales sin que pueda emitir pronunciamientos realmente jurídicos sino que de mero trámite.

Para revertir este proceso, y con miras a crear una justicia civil ágil y expedita, ha sido menester abordar esta importante tarea y establecer algún criterio **esencial que permita discriminar entre aquellos asuntos que son propios de la jurisdicción civil y aquellos asuntos que deben ser conocidos por otro tipo de órganos**. El criterio más relevante es, a nuestro juicio, la existencia real de una controversia de relevancia jurídica que requiera ser zanjada por un órgano jurisdiccional. En efecto, los Tribunales civiles ordinarios tienen por misión ejercer jurisdicción dentro del área de competencia definida en la ley. Ejercer jurisdicción implica, de acuerdo a la doctrina tradicional, conocer, fallar y ejecutar lo fallado (momentos o etapas jurisdiccionales). De ahí resulta que no es propio de la función jurisdiccional simplemente conocer de un asunto. **Lo que define entonces la labor jurisdiccional es la decisión entre pretensiones hechas valer por las partes. La controversia es entonces requisito de existencia de un proceso. La simple noción de que un asunto carezca de real controversia hace absolutamente inapropiado que, aún de manera preliminar, entre a conocer un Tribunal.**

Nuestro trabajo tiene entonces por objeto primordial analizar las características de cada uno de los procedimientos aplicables a cada una de las materias civiles actualmente entregadas a los tribunales para determinar si en ellos existe una real controversia de partes que exija la intervención de los Tribunales o si, por el contrario, se trata de procedimientos de naturaleza administrativa que, por razones de fe pública o interés común, han sido entregados a los Tribunales, situación esta última en que hemos optado por recomendar su desjudicialización<sup>11</sup>. (Hemos resaltado).

Como se observa, es conveniente y necesario que se cristalice la tendencia que se ha venido gestando en Colombia en torno a la desjudicialización de los procesos que no tienen que ser conocidos por los jueces, pero para ello no se requiere una reforma Constitucional que haga más compleja y aumente la naturaleza reglamentaria que ha ido adquiriendo la constitución Política, por lo cual la eliminación del parágrafo 2º del artículo 116 se encuentra plenamente justificada.

<sup>11</sup> Informe sobre desjudicialización de competencias en materia civil, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2006.

– **Silla vacía (reforma al artículo 134 de la Constitución)**

El objetivo de la reforma al artículo 134 es poner fin a la reprochable práctica que se ha venido gestando con ocasión del contenido actual de dicha norma constitucional, en virtud de la cual los miembros de Corporaciones Públicas podrán ser reemplazados, entre otros casos, cuando exista “(...) sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento [salvo por ciertos delitos] o cuando un miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el párrafo transitorio 1° del artículo 107 de la Constitución Política”. Lo anterior ha dado lugar a interminables batallas jurídicas, en materia penal y disciplinaria, entre los mismos copartidarios cuando quien no resultare elegido opta por procurar la configuración de alguna de las causales actualmente contenidas en el artículo 134 para que se produzca la vacancia del cargo de su compañero de lista con la esperanza de ser llamado a ocupar el mismo.

Por ello, hemos optado por acoger casi en su totalidad el texto aprobado en Senado de la República, adicionando la causal de condena por delitos contra los mecanismos de participación democrática, como una de aquellas que dan lugar al reemplazo de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular cuyos cargos sean declarados vacantes, con la finalidad de que el delito electoral no prive al siguiente en la lista del derecho a ocupar la curul que en justo derecho ha obtenido. Además, por claridad hemos reemplazado la incapacidad “física” por la incapacidad “médica”, y por seguridad jurídica incluimos un párrafo que modula la aplicación de la norma a las causales que ocurran con posterioridad a la vigencia del presente acto legislativo.

– **Juzgamiento de aforados constitucionales (reforma los artículos 174 y 178 de la Constitución)**

La Comisión de Ponentes ha decidido acoger el texto del artículo 174 que fue aprobado en segundo debate de Senado, que incluye entre los aforados cuya acusación conoce el Senado al Vicepresidente de la República, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República. El primero de ellos es una de las máximas autoridades del ejecutivo y no sólo suple la ausencia del Presidente, sino que muchas veces el Presidente le atribuye funciones trascendentales, particularmente en materia de Derechos Humanos. Por eso se propone darle un tratamiento igualitario en relación con su compañero de fórmula y de gobierno. Consideraciones similares llevaron al Senado a extender ese tratamiento a las máximas autoridades de los órganos autónomos del orden nacional como la Procuraduría, la Contraloría y el Consejo Nacional Electoral, con la finalidad de que sean juzgados por una autoridad que no ceda ante las posibles presiones de sus integrantes ni, por el contrario, busque perjudicarlos. Esta fórmula nos parece idónea y necesaria. También hemos acogido, a grandes rasgos, la reforma al numeral 3 del artículo 178 que aprobó el Senado, ampliando en iguales términos el fuero constitucional.

Sin embargo, en lugar de la abolición de la Comisión de Acusaciones de la Cámara y su reemplazo por una Comisión Especial de Instrucción con sus dos salas, hemos acogido un modelo que deja vigente la Comisión de Acusaciones y ataca el principal motivo

de dificultad, que es la falta de mecanismos que tiene dicha comisión para adelantar la instrucción de los aforados previstos en el artículo 174.

En primer debate, los Senadores aprobaron un modelo de control recíproco basado en el origen de las Cortes, creando dos pares de órganos que ejercerían control disciplinario mutuo sobre los integrantes del otro, a saber: a) el Consejo de Estado y la Corte Suprema, por un lado, y b) la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura, por el otro. Con el evitar los efectos perjudiciales de ese control circular, que puede llevar a neutralizar la iniciativa disciplinaria por temor a represalias del otro órgano, el Senador Luis Carlos Avellaneda propuso atribuir el control disciplinario de los aforados constitucionales consagrados en el numeral 3 del artículo 178 de la Constitución a una Comisión Especial de Instrucción, cuyos miembros serían elegidos por la Cámara de Representantes. Según el texto aprobado en segundo debate, esta comisión tendría dos salas, una de las cuales adelantaría las investigaciones de carácter penal y otra las de carácter disciplinario, presentando en ambos casos informe ante el pleno de la Cámara, quien podría acogerlo o desestimarlos mediante decisión motivada. En caso de que la Plenaria acogiera el informe disciplinario, ella dictaría fallo en primera instancia, apelable ante la Plenaria del Senado. A su turno, si se llegare a acoger el informe de la investigación penal, la Plenaria podría acusar ante el Senado para que adelante el juicio conforme al artículo 175 de la Constitución.

Ahora bien, frente al texto aprobado, los Ponentes hemos considerado necesario que persista la Comisión de Acusaciones como el órgano político que tomará la decisión de aprobar o no el informe presentado por la Comisión Especial de Instrucción. Por ello se ha conservado la posibilidad de la Cámara de elegir a los instructores que integrarán la Comisión Especial de Instrucción, aclarando que su elección se hará de listas que confeccionen los honorables Representantes que hagan parte de la Comisión Legal de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes. Se deja al legislador la decisión acerca del número de instructores que compondrán la comisión, sus funciones y el procedimiento para el ejercicio de las mismas. El Representante Guillermo Rivera deja constancia de que no comparte la versión del artículo 178 que quedó consignada en el pliego de modificaciones y que, en su lugar, comparte la versión aprobada por el Senado en segundo debate.

– **Causales de pérdida de investidura y término de vigencia de las causales de inhabilidad e incompatibilidad (reforma a los artículos 183 y 181 de la Constitución)**

En el pliego de modificaciones al proyecto de acto legislativo, hemos eliminado las modificaciones a los artículos 181 y 183 que estaban contenidas en el articulado aprobado en Plenaria del Senado, por cuanto consideramos que no guardan relación alguna con la Administración de Justicia y, por ello, su inclusión en la ponencia vulneraría el artículo 158 de la Carta, en virtud del cual “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”.

– **Proceso de pérdida de investidura (reforma al artículo 184 de la Constitución)**

Los ponentes hemos decidido acoger, en buena medida, el texto aprobado en segundo debate de Se-

nado, que si bien se refiere a la pérdida de investidura, guarda relación con la materia del proyecto de acto legislativo por cuanto toca con las reglas del proceso de pérdida de investidura de Congresistas. Al respecto, acogemos la propuesta de implementar la doble instancia en estos procesos, la segunda de las cuales será de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo con exclusión de la Sección que hubiere proferido el fallo de primera instancia, según se establezca en el reglamento del Consejo de Estado. Compartimos también la ampliación de veinte a cuarenta días hábiles el término para decretar la pérdida de investidura, regla que sería aplicable a cada una de las dos instancias, sin que la nulidad de la elección del congresista impida la declaratoria de la pérdida de investidura por las causales establecidas en la Carta Política. Sin embargo, no acogemos la proscripción de la responsabilidad objetiva ni la obligatoriedad de la proporcionalidad en la tasación de la sanción por tratarse de propuestas contradictorias y vacías al frente a una única sanción, como en este caso es la pérdida de investidura.

**– Principio acusatorio y doble instancia para el juzgamiento de aforados constitucionales (reforma a los artículos 186 y 235 de la Constitución)**

Según la jurisprudencia constitucional, la separación de las funciones de investigación y de juzgamiento es el pilar del sistema acusatorio mixto (C-583 de 1997) que existe en Colombia y es la garantía de la imparcialidad del juez. Esto, así como la doble instancia, hacen parte del bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Para lograr lo anterior, la Plenaria del Senado aprobó un modelo muy cercano al sugerido por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, creando una sala de investigación y calificación y otra de juzgamiento, cada una de ellas integrada por cinco magistrados para que conozcan de los procesos en primera instancia. La segunda instancia sería decidida por la Sala de Casación Penal de la misma Corte. Según los honorables Senadores, este modelo garantizaría la independencia entre (i) quienes investigan y califican el mérito del sumario, (ii) quienes juzgan en primera instancia, y (iii) quienes lo hacen en segunda instancia, por cuanto todos estos magistrados harían parte de salas distintas y tendrían períodos independientes.

Sin embargo, los Representantes Ponentes consideramos que, dado que todos ellos pertenecen a la Corte Suprema de Justicia, en el modelo propuesto por el Senado no habría verdadera independencia entre las etapas de investigación y juzgamiento, ni tampoco entre quienes emiten las decisiones de primera y segunda instancia. Además, el sistema aprobado en el Senado no garantizaría un verdadero recurso de “alzada” contra las sentencias de primera instancia, sino que sería una especie de recurso horizontal que no satisfaría los requisitos de superioridad jerárquica y mayor jerarquía de quien conoce en segunda instancia.

Por ello, proponemos un sistema en el cual la investigación de los congresistas y de los demás aforados del numeral 4 del artículo 235 sea conocida por el Fiscal General de la Nación, el Vicefiscal General o sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia. En el modelo que sometemos a consideración de la Comisión Primera de la Cámara, la

primera instancia será de competencia de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, y la segunda de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. Por otro lado, la función de control de garantías será ejercida por la Corte Constitucional, a quien el Constituyente de 1991 le confió “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución” y, por ello, es quien mejor puede ejercer el rol de garante de los derechos fundamentales de los procesados. Sin embargo, dado que el artículo 241 vigente otorga dichas competencias “en los estrictos y precisos términos de este artículo”, también resulta necesario adicionar un inciso a dicha norma para establecer la concordancia que le permita a dicha Corte... “11. Ejercer la función de control de garantías de los procesos penales adelantados contra los aforados enunciados en el numeral 3 del artículo 235 de la Constitución”.

Convencidos de la conveniencia de este sistema, hemos modificado la redacción de los artículos 186 y 235 de la Constitución en cuanto consideramos necesario para la claridad del modelo, modificando además los apartes del artículo 235 en los cuales identificamos contradicciones con otros artículos del presente acto legislativo, a saber:

i) Se rescata la redacción de la primera parte del numeral 4 del artículo 235 Superior hoy vigente, que atribuye a la Corte Suprema de Justicia la función de “Juzgar, **previa acusación del Fiscal General de la Nación (...)**”, la cual había sido eliminada del articulado en el Senado;

ii) Se introduce una frase complementaria a lo anterior en el numeral 4, según la cual la acusación de los aforados ahí mencionados podrá hacerla el propio Fiscal General de la Nación o, en su defecto “[...]el Vicefiscal General de la Nación o [...] sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia,” de conformidad con el proyecto de Acto Legislativo número 20 de 2011 Senado, 216 de 2011 Cámara, aprobado en octavo debate el día 22 de noviembre de 2011;

iii) Se sustrae de la enunciación de aforados que hace el numeral 4 al Procurador General y al Contralor General con la finalidad de evitar contradicciones entre esta norma y los artículos 174 y 178, puesto que en la reforma que proponemos incluimos a estos últimos funcionarios entre los aforados constitucionales que son objeto de acusación por parte de la Cámara y juzgamiento por parte del Senado de la República; y

iv) Se elimina el párrafo transitorio del artículo 235 Superior.

**– Liderazgo en el diseño de la política criminal del Estado (adición al artículo 201 de la Constitución)**

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la “*formulación de la política criminal es asunto del resorte exclusivo del presidente en colaboración armónica de las demás ramas y órganos del poder público*” (SC- 037 de 1996). En efecto, en la actualidad el gobierno a través de la iniciativa legislativa participa del diseño de la Política Criminal del Estado cuando presenta proyectos de ley en materia penal al Congreso, cuando acude a este para exponer sus puntos de vista, cuando diseña programas de prevención del delito o cuando se encarga de la ejecución de las penas<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Informe de ponencia para primer debate, Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 – Senado y acumulados.

Sin embargo, a pesar de que el numeral 4 del artículo 251 de la Constitución establece que le corresponde al Fiscal General de la Nación participar en el diseño de la política criminal del Estado y que en virtud del artículo 150 de la Constitución el Congreso es competente para hacer las leyes, no existe norma que se refiera al papel del Gobierno en el diseño de las herramientas para prevenir y combatir la criminalidad. Por ello, la política criminal del Estado debe ser responsabilidad compartida de los diferentes poderes públicos incluyendo al ejecutivo en cabeza del Presidente de la República, por lo cual es necesario elevar su intervención a la Constitución. *“De este modo, la regulación que se propone no sólo resulta necesaria sino también adecuada para permitirle y, al mismo tiempo, exigirle al Gobierno Nacional asumir un papel activo y eficaz en la formulación y ejecución de instrumentos de política criminal para combatir la delincuencia, que no es otro distinto que el de asumir el liderazgo en el diseño de la política criminal, como se establece claramente y sin vacilaciones en el texto de la reforma”*<sup>13</sup>. Por esa razón, acogemos en su integridad el texto aprobado en segundo debate de Senado.

**– Fuero penal militar (reforma al artículo 221 de la Constitución Política)**

Los operadores jurídicos, al interpretar y elaborar las normas, deben tomar en cuenta como parámetro normativo el bloque de constitucionalidad, es decir, los instrumentos internacionales ratificados por Colombia. Esta figura jurídica permite incorporar los estándares normativos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos al ordenamiento interno colombiano.

Colombia es parte de diversos instrumentos internacionales de Derechos Humanos, principalmente el Pacto de Derechos Civiles y Políticos en el marco de Naciones Unidas y la Convención Americana de Derechos Humanos en el marco de la OEA. Estos instrumentos comprometen a los Estados en doble vía frente a los Derechos Humanos, puesto que contienen un deber de protección y un deber de garantía. Esto implica no solamente tomar medidas, incluso legislativas, para que los agentes estatales respeten los Derechos Humanos, sino también evitar que terceras personas los vulneren. En caso de que esto último ocurra, corresponde al Estado investigar y sancionar a los responsables. El fuero penal militar no es definido por ninguno de estos instrumentos internacionales, los cuales tampoco aluden a la competencia para investigar violaciones. Por el contrario, ellos simplemente exigen que los responsables sean investigados y sancionados de acuerdo con el ordenamiento jurídico de cada Estado.

Sin embargo, la Corte Constitucional sí ha señalado que la justicia ordinaria es la única competente para investigar violaciones a los Derechos Humanos:

(...) las conductas constitutivas de los delitos de lesa humanidad son manifiestamente contrarias a la dignidad humana y a los derechos de la persona, por lo cual no guardan ninguna conexidad con la función constitucional de la Fuerza Pública, hasta el punto de que una orden de cometer un hecho de esa naturaleza no merece ninguna obediencia. Un delito de lesa humanidad es tan extraño a la función constitucional de

la Fuerza Pública que no puede jamás tener relación con actos propios del servicio, ya que la sola comisión de esos hechos delictivos disuelve cualquier vínculo entre la conducta del agente y la disciplina y la función propiamente militar o policial, por lo cual su conocimiento corresponde a la justicia ordinaria. Existen conductas punibles que son tan abiertamente contrarias a la función constitucional de la Fuerza Pública que su sola comisión rompe todo nexo funcional del agente con el servicio...” (Sentencia C-358 de 1998).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha hecho propia la línea jurisprudencial demarcada por nuestra Corte Constitucional, así:

Para que el Sistema de Justicia Penal Militar pueda ser competente con respecto a un delito debe existir desde el comienzo un vínculo evidente entre el delito y las actividades propias del servicio militar. En otras palabras, el acto punible debe constituir un exceso o un abuso de poder que tenga lugar en el contexto de una actividad directamente vinculada con una función legítima de las fuerzas armadas. El nexo entre el acto delictivo y la actividad vinculada con el servicio militar se rompe cuando el delito es extremadamente grave, como ocurre con los delitos contra la humanidad. En esas circunstancias, el caso debe ser **remitido al sistema de justicia civil**”. (Caso los Uvos Vs Colombia).

La propuesta de adición al artículo 221 no va, de ninguna manera, en contravía de los mencionados Tratados ni de la jurisprudencia de la Corte Constitucional o de la CIDH, en la medida en que las violaciones de Derechos Humanos seguirán siendo competencia de la justicia ordinaria una vez se rompa el nexo con el servicio y se remita el delito a la justicia ordinaria. Esta circunstancia es apenas consecuente con el Estado de Derecho y con la política institucional de cero tolerancia con violaciones a los Derechos Humanos o infracciones al DIH.

Así las cosas, lo que se propone es elevar a rango constitucional la presunción de legalidad, que como tal admite prueba en contrario, de las operaciones y procedimientos de la Fuerza Pública, toda vez que al realizarlos los militares y policías no están haciendo otra cosa que responder por el mantenimiento de las condiciones de seguridad para garantizar el imperio de la ley y la presencia del Estado en todo el territorio nacional, y lo hacen por mandato constitucional. El hecho de que las investigaciones de operaciones y procedimientos de la Fuerza Pública empiecen por la Justicia Penal Militar no significa que la justicia ordinaria no pueda reclamar la competencia cuando a ello haya lugar, dando lugar así a lo que la misma Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que debe suceder: la **remisión** al sistema de justicia ordinaria.

La discusión sobre la implementación del artículo 221 de la Constitución Política no gira, entonces, alrededor de mantener o no la competencia para investigar estas conductas, que a todas luces es de competencia de la justicia ordinaria, sino sobre la seguridad jurídica de las operaciones y procedimientos de la Fuerza Pública cuando estos son enteramente ajustados a la ley y a los reglamentos. Por estos motivos, los ponentes hemos decidido acoger, sin cambios, la propuesta de reforma aprobada en el segundo debate de Senado, con excepción del Representante Guillermo Rivera, quien objeta en su totalidad el artículo 221.

<sup>13</sup> Exposición de Motivos, Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 Senado.

**– Autonomía y presupuesto de la Rama (reforma al artículo 228 de la Constitución)**

Si bien los problemas de la Rama no pueden reducirse a la falta de presupuesto de la misma, lo cierto es que se hace necesario un aumento de la participación de la Rama en el Presupuesto General de la Nación con la finalidad de asegurar la financiación de los despachos permanentes y de descongestión, la infraestructura y los salarios que se necesitan para su adecuado funcionamiento. Sin embargo, las múltiples intervenciones y opiniones en el curso del trámite del presente proyecto nos han convencido acerca de la inconveniencia de la consagración, con rango constitucional, de un porcentaje mínimo del presupuesto nacional que se deba destinar obligatoriamente todos los años al sector justicia, como lo había solicitado el Consejo de Estado en su proyecto original de Acto Legislativo de reforma a la justicia. Es precisamente por ello que el Senado de la República aprobó, con amplio respaldo, una proposición presentada por el Gobierno Nacional durante el curso del primer debate del Proyecto de Reforma a la Justicia, consistente en consagrar un porcentaje de incremento del presupuesto de la Rama Judicial equivalente a la tasa de inflación esperada más dos puntos porcentuales. Este texto se conservó sin modificaciones en el articulado aprobado en segundo debate y hoy los ponentes la acogemos como nuestra en este Informe de Ponencia para primer debate en Cámara. De esta manera se garantizan los recursos necesarios para la autonomía de la Rama Judicial mediante una propuesta flexible, puesto que ella se encuentra sujeta al comportamiento de la economía y a la inflación esperada.

Más aún, en aras de atender la coyuntura de excesiva congestión en los despachos judiciales, hemos decidido también acoger el párrafo transitorio que se le adicionó a la norma en el Senado, según el cual “Durante los cinco (5) años siguientes a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, el Gobierno Nacional asignará un billón de pesos, los cuales se apropiarán \$200 mil millones en cada año y se destinarán a los procesos de descongestión judicial”. Como se observa, se trata de una norma que, como su nombre lo indica, tiene carácter transitorio y está encaminada a resolver una especial coyuntura que afronta el aparato judicial.

**– Acceso a la Administración de Justicia (reforma al artículo 229 de la Constitución)**

Con el fin de promover, en los casos puntuales que establezca el legislador, la gratuidad en la justicia, permitiendo con ello el acceso de las personas menos favorecidas, acogemos también la reforma propuesta al artículo 229, en los términos en los cuales fue aprobada por el Senado de la República.

**– Requisitos y elección de Magistrados (reforma a los artículos 231 al 233 de la Constitución)**

Según el texto aprobado en segundo debate, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos por dichas corporaciones de listas elaboradas por la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura, previo concurso público, teniendo en cuenta el adecuado equilibrio entre quienes provienen del ejercicio profesional, de la rama judicial y de la academia (artículo 231 C. P.).

Además, el proyecto aumenta el requisito de experiencia para optar a dichos cargos de 10 a 20 años, y aumenta la edad de retiro forzoso a setenta años con el fin de que quienes lleguen a la más alta magistratura tengan una larga trayectoria profesional, académica o judicial. Con este mismo propósito, se establece una edad mínima de 45 años para ser elegido y se amplían los períodos de los magistrados de las Altas Cortes de 8 a 12 años para darles mayor estabilidad e independencia en el ejercicio de sus cargos. Finalmente, para evitar que se produzca una reforma con nombre propio, se ha establecido que las modificaciones a los requisitos de experiencia y edad, y las normas sobre período y edad de retiro forzoso sólo se aplicarán a los Magistrados elegidos una vez entre en vigencia la reforma.

Los Representantes Ponentes hemos decidido acoger buena parte de estas reformas como parte del Pliego de Modificaciones que presentamos a consideración de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, con algunas excepciones:

1. Hemos decidido eliminar el requisito de 45 años de edad para acceder a dichos cargos, por considerar que en todo caso la exigencia de veinte años de experiencia traerá como consecuencia necesaria la de impedir el ingreso de personas muy jóvenes e inexperimentadas a estos cargos. Por ello, creemos que la exigencia debe estipularse en términos de experiencia profesional para garantizar la idoneidad y conocimientos de quienes acceden a estos cargos, y no sólo la edad adulta que poco o nada aporta al correcto ejercicio de la magistratura cuando no está acompañada del requisito de conocimiento y experiencia.

2. Hemos eliminado la ampliación del período de los magistrados de ocho a doce años, que había sido aprobada por el Senado de la República, por considerar que ello se opone al necesario relevo generacional y, por ello, opera en detrimento de la sana evolución de las líneas jurisprudenciales.

3. Con la finalidad de garantizar la autonomía del ejercicio de la función jurisdiccional por parte de quienes se encuentran en la cúspide de la magistratura, consideramos conveniente y necesario consagrar un sistema de cooptación directa, donde quien realice la convocatoria pública para la integración de las listas de las cuales se eligen los magistrados sea la propia Corte Suprema de Justicia o el propio Consejo de Estado, sin injerencia de los integrantes de los órganos de cierre de las otras jurisdicciones, y

4. Se le otorga en primer lugar a la ley y, para guardar coherencia con lo establecido en el numeral anterior, en su defecto a los reglamentos internos de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado la función de tomar las previsiones necesarias para dar cumplimiento al criterio de conformación de adecuado equilibrio entre quienes provienen del ejercicio profesional, de la Rama Judicial y de la academia.

**– Medidas cautelares adicionales para la jurisdicción de lo contencioso administrativo (reforma al artículo 238 de la Constitución)**

Los Representantes Ponentes acogemos esta norma, tal y como fue aprobada por la Plenaria del Senado de la República en segundo debate, por cuanto amplía el abanico de instrumentos con que cuenta esta jurisdicción para asegurar la protección del ordena-

miento jurídico y de los derechos de los particulares, así como para asegurar el efectivo cumplimiento de sus fallos.

– **Acusador particular (reforma al artículo 250 de la Carta)**

La Plenaria del Senado decidió acoger la propuesta del Gobierno Nacional consistente en desmonopolizar el ejercicio de la acción penal en relación con conductas punibles que, si bien son de menor lesividad, tienen gran impacto para la comunidad. Así ocurre con las lesiones personales sin secuelas, los hurtos de mínima cuantía o el consumo de drogas en sitios públicos, entre otros hechos antijurídicos que congestionan a la Fiscalía –especialmente en la etapa de indagación preliminar, según la Corporación Excelencia en la Justicia y organismos de la Unión Europea– y la distraen de su deber de investigar las conductas más graves.

Para solucionarlo, el proyecto aprobado en segundo debate otorga a las víctimas y a entidades distintas a la Fiscalía General de la Nación la posibilidad de ejercer la acción penal, tal como sucede en Alemania, Chile, España y Estados Unidos. De esta manera se lograrán los resultados perseguidos por el legislador de 2007 con la ley de pequeñas causas (Ley 1153 de 2007), que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-879 de 2008, y luego con la ley de “delitos menores” que naufragó en el Congreso al no satisfacer la necesidad de liberar a la Fiscalía del conocimiento de estas causas.

Los Representantes Ponentes compartimos plenamente la necesidad de acoger esta iniciativa, aunque creemos que la adición del parágrafo 2º resulta superflua en cuanto una iniciativa en idéntico sentido fue aprobada en octavo debate el día 22 de noviembre de 2011 (Proyecto de Acto Legislativo número 20 de 2011 Senado, 216 de 2011 Cámara). Lo que sí consideramos crucial es la posibilidad de extender, en casos excepcionales que determine el legislador, el plazo para realizar el control de garantías de ciertas capturas, registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. Ello, por las mismas razones que nos han motivado a modificar el artículo 28 de la Constitución y que fueron abordadas al explicar el artículo 1º del pliego de modificaciones del Proyecto de Acto Legislativo que sometemos a consideración de la Comisión Primera de Cámara.

– **Modificación a la integración y funciones del Consejo Superior de la Judicatura (reforma a los artículos 254-257 C. P.)**

En el Proyecto de Acto Legislativo que el Gobierno Nacional radicó ante el Congreso de la República se proponía la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura y su sustitución por un “Consejo Superior Judicial”. De esta manera, la Sala Administrativa sería reemplazada por la Sala de Gobierno y desaparecería la Sala Disciplinaria, cuyas funciones serían redistribuidas entre diferentes órganos. Sin embargo, en el curso del primer y segundo debate en Senado se optó por conservar el órgano, realizando importantes modificaciones a su composición y funciones.

En efecto, se suprimió la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y, en su lugar, se creó la denominada Sala de Gobierno, en la cual

serán los propios primeros interesados los que fijen las políticas de la Rama Judicial con criterio gerencial, de una forma parecida a la Junta Directiva del Banco de la República. A su turno, será el Director Ejecutivo de la Rama Judicial quien la administre de conformidad con estos parámetros y de conformidad con unas funciones establecidas en la propia Constitución.

Según el proyecto aprobado en Plenaria del Senado, la Sala de Gobierno estará integrada por los Presidentes de las Altas Cortes, un delegado de cada una de ellas con experiencia en ciencias administrativas, económicas o financieras, y por un delegado escogido por los magistrados y jueces de la República. De esta manera se conserva la autonomía de la Rama en el manejo de sus propios asuntos, dándoles a las Altas Cortes una injerencia directa en la administración de un sector que conocen mejor que nadie.

Por su lado, las funciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria se limitan a las consagradas “en los estrictos y precisos términos” del artículo aprobado. Así mismo, en el proyecto se aumentan los requisitos para ser Magistrado de la Sala Disciplinaria, equiparándolos a los requisitos para ser Magistrado de Alta Corte con miras a garantizar la idoneidad, experiencia e independencia de quienes la integran.

Los Representantes Ponentes hemos decidido acoger este modelo que fue aprobado por la Plenaria del Senado con las siguientes modificaciones:

i) Se modifica el orden de la enunciación de los integrantes de la Sala de Gobierno en el artículo 254, con el fin de que la mención de los delegados se haga en el mismo orden en el cual se enuncian a los Presidentes de las respectivas Cortes y, especialmente, para asegurar que cuando la norma se refiere al período y los requisitos que deberán acreditar “Los miembros señalados en los numerales 5, 6, 7 y 8”, se refiera efectivamente a los delegados de las Altas Cortes ante la Sala de Gobierno. Además, se hacen unos cuantos cambios de forma a esta norma, aclarando que será el Presidente de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, y no el Presidente del Consejo, quien tendrá asiento en la Sala de Gobierno;

ii) Se agrega a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura entre quienes ejercerán, de manera alternada, la Presidencia de la Sala de Gobierno (reforma al artículo 254 de la Carta), como ocurre con los demás Presidentes de las Altas Cortes;

iii) Se reduce de doce a ocho años el período de los Magistrados de la Sala Disciplinaria, de manera de lograr una regulación uniforme frente a sus pares en otras jurisdicciones;

iv) Se rescata la frase que hoy aparece al final del artículo 255 de la Constitución Política, en el sentido que “Los miembros del Consejo [Superior de la Judicatura] no podrán ser escogidos entre los Magistrados de las mismas corporaciones postulantes”, modificándola en atención a la participación de los Presidentes de las Altas Cortes en dicha Sala. Por ello, se propone la siguiente redacción: “Los delegados de las Altas Cortes y el delegado de los magistrados y jueces ante la Sala de Gobierno no podrán ser escogidos entre los miembros de las mismas Corporaciones postulantes”;

v) Se elimina el parágrafo transitorio 2º del artículo 256 sobre las funciones de la Sala de Gobierno

que, en la versión aprobada por el Senado, disponía la obligatoria incorporación de los Magistrados de carrera de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura por la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura en su propia estructura o en la de los Tribunales Administrativos, Tribunales Superiores o Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales. Esta decisión se debe a que, mediante un mero párrafo transitorio, se estaría constitucionalizando la existencia de los Consejos Seccionales (cuya creación es facultad del legislador en virtud del artículo 254) y la estructura burocrática de la Sala de Gobierno, que en ningún otro lugar aparece mencionada;

vi) Se elimina el párrafo del artículo 256 A de la Carta, según el cual el Consejo Superior y los Consejos Seccionales de la Judicatura no podrían ejercer conocer de la acción de tutela. Si bien reconocemos que la facultad que se ha arrogado para sí el Consejo Superior de la Judicatura para conocer de estas acciones, incluso contra las sentencias de las Altas Cortes, ha sido uno (tal vez el más importante) de los factores de enfrentamiento entre ellas, consideramos que la decisión política del Congreso de no modificar la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución hace necesario dejar por fuera este párrafo.

**– Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria (adición del artículo 257B de la Constitución)**

Los Representantes Ponentes hemos decidido excluir del Pliego de Modificaciones al presente proyecto de Acto Legislativo el artículo 29 del articulado aprobado en Plenaria del Senado, mediante el cual se propone elevar a rango constitucional al Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria, por cuanto la consideramos innecesaria. Si bien compartimos la necesidad de que las propuestas de modificación al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal sean coherentes con una política criminal diseñada bajo el liderazgo del Presidente, creemos que para ello basta con la constitucionalización de la función presidencial de liderar el diseño de la política criminal del Estado (reforma al artículo 201, antes referida) y la aplicación de la Ley 888 de 2004, que consagra la existencia del Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria. Más aún, si lo que se pretende es condicionar el trámite legislativo a la solicitud de concepto a dicho Consejo, bastaría una reforma a la Ley 5ª de 1992.

**– Control disciplinario de los empleados judiciales y los miembros de la Sala de Gobierno que no sean magistrados ni jueces (reforma al artículo 277 de la Constitución)**

Con la finalidad de evitar un vacío constitucional o posibles problemas de interpretación en relación con el titular de la función disciplinaria sobre los integrantes de la Sala de Gobierno que no detentan la calidad de Presidente de Alta Corte ni tengan prevista una autoridad disciplinaria especial, acogemos la redacción aprobada en segundo debate del Senado, que asigna dicha función expresamente a la Procuraduría General de la Nación.

Además, hemos decidido trasladar el control disciplinario sobre los empleados judiciales, que el Senado radicó en la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, a la Procuraduría General de la Nación. Lo anterior porque, no sólo se trata de empleados ad-

ministrativos, sino que de esta manera se garantiza la independencia e imparcialidad del juez disciplinario, superando el estado actual de impunidad que en esta materia ha reinado.

**– Jurisdicción Especial Indígena (artículo nuevo)**

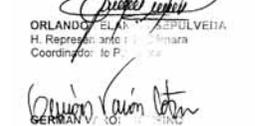
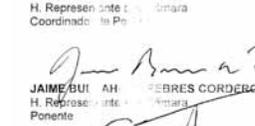
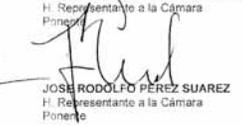
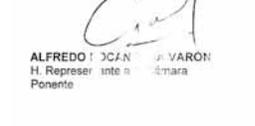
El texto aprobado adiciona un artículo nuevo a la Constitución, impartiendo una orden al Gobierno para que garantice los medios y los recursos necesarios para aplicar y desarrollar la Jurisdicción Especial Indígena y para implementar la ley de coordinación entre la Ley Ordinaria y la Ley de Jurisdicción Especial Indígena. Si bien compartimos los motivos que inspiran la norma, consideramos que ella es innecesaria y redundante, por cuanto el artículo 246 vigente dispone que “La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional”. Además, no se requiere una norma constitucional especial para que el Gobierno adquiera la obligación de “implementar la ley”, por cuanto el artículo 189 Superior asigna al Presidente la función de “10. Promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento”. Por ello, no la hemos incluido en el pliego de modificaciones.

**– Requisitos para la presentación de denuncias o quejas contra aforados constitucionales (elevación a rango constitucional de los artículos 329 y 330 de la Ley 5ª de 1992)**

Los ponentes hemos decidido no acoger estas normas, que fueron aprobadas por la Plenaria del Senado en segundo debate, por considerar que no resulta necesario ni conveniente dotar de tanta rigidez a normas relacionadas con la política criminal del Estado.

**Proposición**

Con las anteriores consideraciones, proponemos a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 143 de 2011 Cámara, 07 de 2011 Senado, 09 de 2011 Senado, 11 de 2011 Senado, 12 de 2011 Senado y 13 de 2011 Senado, por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones**, con el pliego de modificaciones que se anexa a este informe.

 De los H. Representantes a la Cámara <b>CARLOS E. NAVAS TALERO</b> H. Representante a la Cámara Coordinador de Ponentes	 De los H. Representantes a la Cámara <b>ROSALBERTO SÁNCHEZ RENGIFO</b> H. Representante a la Cámara Coordinador de Ponentes
 De los H. Representantes a la Cámara <b>ORLANDO ELÍAS SEPÚLVEDA</b> H. Representante a la Cámara Coordinador de Ponentes	 De los H. Representantes a la Cámara <b>ROBERTO SÁNCHEZ ASTUDILLO</b> H. Representante a la Cámara Coordinador de Ponentes
 De los H. Representantes a la Cámara <b>JAIME BUITRAGO</b> H. Representante a la Cámara Ponente	 De los H. Representantes a la Cámara <b>JOSÉ RODOLFO PÉREZ SUÁREZ</b> H. Representante a la Cámara Ponente
 De los H. Representantes a la Cámara <b>ALFREDO J. CACÁN</b> H. Representante a la Cámara Ponente	 De los H. Representantes a la Cámara <b>JUAN CARLOS SALAZAR URIBE</b> H. Representante a la Cámara Ponente
 De los H. Representantes a la Cámara <b>HERNANDO ALFARO PRADA GIL</b> H. Representante a la Cámara Ponente	 De los H. Representantes a la Cámara <b>CARLOS GERMAN NAVAS TALERO</b> H. Representante a la Cámara Ponente

**PLIEGO DE MODIFICACIONES  
PRIMER DEBATE COMISIÓN PRIMERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE CÁMARA  
DE REPRESENTANTES PRIMERA VUELTA  
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚ-  
MERO 143 DE 2011 CÁMARA - 07 DE 2011 DE  
SENADO ACUMULADO CON LOS PROYEC-  
TOS DE ACTO LEGISLATIVO NÚMEROS 9 DE  
2011 SENADO, 11 DE 2011 SENADO, 12 DE 2011  
SENADO Y 13 DE 2011 SENADO**

*por medio del cual se reforman artículos de la Cons-  
titución Política con relación a la Administración de  
Justicia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes, para que este adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley. La ley podrá fijar un término superior de hasta setenta y dos horas, bajo las excepcionales y especiales condiciones previstas en el artículo 250.

En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles.

Parágrafo. La ley definirá las conductas punibles que tendrán carácter de contravención, cuyo conocimiento estará atribuido a las autoridades administrativas o judiciales que defina la ley. La ley definirá el procedimiento y régimen sancionatorio”.

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

**“Artículo 116.** La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del 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.

La ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinados empleados judiciales, salvo proferir sentencias o decisiones que pongan fin a los procesos. Sin embargo, en procesos penales en la vinculación operará el principio de la inmediación.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

La ley podrá atribuir, excepcionalmente y en materias precisas, función jurisdiccional a determinadas autoridades administrativas, salvo la de 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 la ley o por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

La ley podrá atribuir, excepcionalmente y en materias precisas, función jurisdiccional a abogados en ejercicio en su calidad de conjuces *ad hoc* de descongestión. La ley establecerá los requisitos que deben

cumplir los abogados que se postulen para ejercer estas funciones. La ley establecerá los casos en que esta función se ejercerá de manera voluntaria, así como su régimen de remuneración o incentivos. En todo caso, estos abogados no podrán conocer de asuntos penales ni contencioso administrativos.

De manera excepcional, la ley podrá conferir funciones jurisdiccionales a notarios, centros de arbitraje o centros de conciliación.

Las decisiones que le pongan fin a las actuaciones adelantadas por autoridades administrativas, notarios, centros de arbitraje, centros de conciliación y abogados en ejercicio en calidad de conjuces *ad hoc* de descongestión, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales serán apelables ante el superior funcional del juez que hubiese sido el competente en caso de haberse optado por la vía judicial. Se exceptúan los casos en que la competencia hubiese sido ejercida por autoridad judicial en única instancia, en caso de haberse acudido a ella. La ley establecerá los eventos en que esta competencia se ejerce a prevención”.

Artículo 3°. El inciso 1° del artículo 134 constitucional quedará así:

**“Artículo 134.** Los miembros de las corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes y solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad médica absoluta para el ejercicio del cargo, cuando el titular haya sido condenado por delitos contra los mecanismos de participación democrática, renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación.

Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en este artículo será aplicable a los eventos de muerte, incapacidad médica absoluta, cuando el titular haya sido condenado por delitos contra los mecanismos de participación democrática y renuncia justificada y aceptada que ocurran con posterioridad a la vigencia del presente acto legislativo”.

Artículo 4°. El artículo 174 de la Constitución Política quedará así:

**“Artículo 174.** Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra el Vicepresidente de la República, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y del Consejo Nacional Electoral, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos”.

Artículo 5°. El artículo 178 de la Constitución Política quedará así:

**“Artículo 178.** La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:

1. Elegir al Defensor del Pueblo.

2. Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República.

3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, al Vicepresidente de la República, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los magistrados del Consejo Nacional Electoral, a los

miembros de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, a los Magistrados del Consejo de Estado, al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República.

4. Elegir a los instructores que integrarán la Comisión Especial de Instrucción, de listas que confeccionen los honorables representantes que hagan parte de la Comisión Legal de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes. La ley reglamentará sus funciones, composición, requisitos y funcionamiento”.

Artículo 6°. El artículo 184 de la Constitución Política 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.

4. La ley regulará lo relativo a la gradualidad de la sanción en los procesos de pérdida de investidura atendiendo la gravedad de los hechos y la modalidad de la conducta.

Parágrafo transitorio. El Consejo de Estado, en el término de treinta (30) días contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, incorporará en su reglamento interno lo dispuesto en el numeral tres del presente artículo”.

Artículo 7°. El artículo 186 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 186.** La investigación de los delitos que cometan los congresistas, corresponderá en forma privativa a la Fiscalía General de la Nación, al Vicefiscal General de la Nación o a sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, únicas autoridades que podrán solicitar su detención. El juzgamiento de los congresistas corresponderá a la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en primera instancia y a la Corte Suprema de Justicia en segunda instancia. La función de control de garantías será ejercida por la Corte Constitucional”.

Artículo 8°. Adiciónese un numeral 3 al artículo 201 de la Constitución Política, del siguiente tenor:

“**Artículo 201.** Corresponde al Gobierno, en relación con la Rama Judicial:

(...)

3. Liderar el diseño de la política criminal del Estado”.

Artículo 9°. El artículo 221 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 221.** De los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las Cortes Marciales o Tribunales Militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar y Policial. Tales Cortes o Tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro.

En todo caso, se presume la relación con el servicio en las operaciones y procedimientos de la Fuerza Pública. Cuando en estas situaciones haya lugar al ejercicio de la acción penal, la misma se adelantará por la Justicia Penal Militar y Policial”.

Artículo 10. 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 del literal 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, a partir de la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, el presupuesto de la Rama Judicial crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación esperado, más un incremento adicional del 2%.

Parágrafo transitorio. Durante los cinco (5) años siguientes a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, el Gobierno Nacional asignará un billón de pesos, los cuales se apropiarán doscientos mil millones en cada año y se destinarán a los programas de descongestión judicial”.

Artículo 11. El artículo 229 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 229.** Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la Administración de Justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogados y de manera gratuita”.

Artículo 12. El artículo 231 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 231.** Los Magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva Corporación, de listas de 5 candidatos, conformadas mediante convocatoria pública.

En la integración de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, se atenderá el criterio de un adecuado equilibrio entre quienes provienen del ejercicio profesional, de la rama judicial y de la academia. La ley o, en su defecto, el reglamento interno de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado

tomarán las provisiones necesarias para dar cumplimiento a este criterio de integración”.

Artículo 13. El artículo 232 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 232.** Para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura 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 veinte años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.

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

Parágrafo Transitorio. Los anteriores requisitos serán aplicables a la elección de los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura que se realicen a partir de la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo”.

Artículo 14. El artículo 233 de la Constitución Política, quedará así:

“**Artículo 233.** Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura serán elegidos para períodos individuales de ocho años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a la edad de setenta años.

Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, y del Consejo Superior de la Judicatura, los miembros del Consejo Nacional Electoral, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República y el Registrador Nacional del Estado Civil, no podrán ser elegidos a cargos de elección popular durante el periodo de ejercicio de sus funciones, ni dentro del año siguiente a su retiro.

Parágrafo transitorio. La edad de retiro a la que se refiere el inciso primero se aplicará para los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura que tomen posesión de sus cargos a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo”.

Artículo 15. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 235.** Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

1. Actuar como tribunal de casación.

2. Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier hecho punible que se le impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3.

3. Conocer de la segunda instancia de los procesos adelantados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, contra los miembros del Congreso, los Ministros del Despacho, el Defensor del Pueblo, los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; los Directores de los Departamentos Administrativos, los Embajadores y Jefe de Misión Diplomática o Consular, los Gobernadores, los Magistrados de Tribunales y los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.

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

5. Darse su propio reglamento.

6. Las demás atribuciones que señale la ley.

Parágrafo. Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero solo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas”.

Artículo 16. El artículo 238 de la Constitución Política tendrá un inciso nuevo del siguiente tenor:

“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 17. El artículo 241 de la Constitución Política 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:

(...)

11. Ejercer la función de control de garantías de los procesos penales adelantados contra los aforados enunciados en el numeral 3 del artículo 235 de la Constitución.

12. Darse su propio reglamento

(...)”.

Artículo 18. Modifíquese el inciso 3° del numeral 1 y el numeral 2 del artículo 250 de la Constitución Política, los cuales quedarán así:

“**Artículo 250.** (...)

1. (...)

La ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar excepcionalmente capturas; igualmente, la ley fijará los límites y eventos en que proceda la captura. En estos casos, el juez que cumpla la función de control de garantías lo realizará a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes. Excepcionalmente y atendiendo las circunstancias especiales en que se producen ciertas capturas, la ley podrá establecer que la función de control de garantías se realice en un término superior, el cual no podrá exceder de setenta y dos (72) horas.

2. Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos el juez que ejerza las funciones de control de garantías efectuará el control posterior respectivo, a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas si-

guientes. Excepcionalmente y atendiendo las circunstancias especiales en que se producen ciertos registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones, la ley podrá establecer que la función de control de garantías se realice en un término superior, el cual no podrá exceder de setenta y dos (72) horas.

(...)"

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

**“Artículo 254.** El Consejo Superior de la Judicatura estará integrado por la Sala de Gobierno y Sala Disciplinaria.

a) La Sala de Gobierno estará integrada por nueve miembros, así:

1. El Presidente de la Corte Constitucional.
2. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia.
3. El Presidente del Consejo de Estado.
4. El Presidente de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.
5. Un delegado de la Corte Constitucional.
6. Un delegado de la Corte Suprema de Justicia.
7. Un delegado del Consejo de Estado.
8. Un delegado de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.
9. Un delegado de los magistrados y jueces, en la forma que lo determine la ley.

En la Sala de Gobierno actuarán, con voz pero sin voto, el Fiscal General de la Nación, el Ministro de Justicia y del Derecho y el Director Ejecutivo de la Rama Judicial.

Los miembros señalados en los numerales 5, 6, 7 y 8 deberán contar con los mismos requisitos del Director Ejecutivo de la Rama Judicial y serán elegidos para un periodo de cuatro años.

La Presidencia de la Sala de Gobierno será ejercida, de manera alternada, por los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con el reglamento de dicha Sala.

El reglamento de cada Corporación determinará los casos en que el Presidente puede ser relevado de ciertas funciones jurisdiccionales, con el fin de que pueda atender las competencias de la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura.

La Sala de Gobierno será un órgano de formulación de políticas, planificación, regulación y control de las mismas.

La Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial es la encargada de ejecutar los planes sectoriales y el presupuesto, así como la administración del recurso humano y del Sistema Único de Información y Estadísticas Judiciales, de la carrera judicial y de las demás actividades administrativas de la Rama, con sujeción a las políticas que dicte la Sala de Gobierno;

b) La Sala Jurisdiccional Disciplinaria estará integrada por siete Magistrados elegidos para un periodo de ocho años, por el Congreso de la República de ternas enviadas por el Gobierno Nacional. Podrá haber Consejos Seccionales de la Judicatura integrados como lo señale la ley”.

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

**“Artículo 255.** Para ser miembro de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la

Judicatura se requiere tener los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. Los delegados de las Altas Cortes y el delegado de los magistrados y jueces ante la Sala de Gobierno no podrán ser escogidos entre los miembros de las mismas Corporaciones postulantes.

El Director Ejecutivo de la Rama Judicial deberá ser profesional, con título de postgrado en ciencias administrativas, económicas o financieras y tener como mínimo veinte años de experiencia en actividades relacionadas con las mencionadas profesiones”.

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

**“Artículo 256.** Corresponde a la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura el ejercicio de las siguientes atribuciones:

1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales.
2. Crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir Tribunales, las Salas de estos, los Juzgados, cargos, cuando así se requiera para la más rápida y eficaz Administración de Justicia, así como crear Salas desconcentradas en ciudades diferentes de las sedes de los Distritos Judiciales, de acuerdo con las necesidades de estos.

En ejercicio de esta atribución, la Sala de Gobierno no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan del monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones.

De la misma manera, con el propósito de evitar situaciones de congestión que puedan dilatar la oportuna Administración de Justicia, se podrán crear en forma transitoria, en cualquiera 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. Regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.

4. Dictar los reglamentos autónomos necesarios para el eficaz funcionamiento de la Administración de Justicia y los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos.

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. Aprobar el proyecto de presupuesto de la rama judicial, que deberá ser remitido al Gobierno.

7. Regular el empleo de tecnologías de información en el servicio judicial con efectos procesales.

8. Decidir sobre la creación de jueces con competencia nacional y sobre el cambio de radicación y el

traslado de procesos judiciales de cualquier jurisdicción, cuando la ley no atribuya tal competencia a otra autoridad judicial.

9. Administrar la carrera judicial.

10. Elaborar las listas para la designación y elección de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba designarlos, cuando hubiere lugar a ello. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por normas especiales.

11. Las demás que le atribuya la ley.

Parágrafo transitorio. Las demás funciones atribuidas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura contempladas en la ley, serán asumidas por la Sala de Gobierno, la que podrá delegarlas en el Director Ejecutivo de la Rama Judicial, hasta tanto se expida la ley estatutaria a que hubiere lugar”.

Artículo 22. La Constitución Política tendrá un artículo nuevo así:

“**Artículo 256 A.** Corresponde a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura el ejercicio de las siguientes atribuciones, en los estrictos y precisos términos que se establecen a continuación:

1. Examinar la conducta y sancionar las faltas disciplinarias de los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, de los particulares y autoridades administrativas cuando actúen en ejercicio de funciones jurisdiccionales y de los auxiliares de la justicia en la instancia que señale la ley.

2. Ejercer, de oficio o a solicitud de parte, el poder preferente disciplinario en relación con los procesos que se adelanten en ejercicio de la función disciplinaria en los Consejos Seccionales de la judicatura que cree el legislador. Igualmente, podrá disponer el cambio de radicación de los mismos, en cualquier etapa.

Para el cumplimiento de estas funciones y las de su competencia, con observancia del debido proceso y la doble instancia, creará por medio de su reglamento salas de decisión.

3. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.

4. Las demás que determine la ley.

Artículo 23. El artículo 257 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 257.** Corresponde al Director Ejecutivo de la Rama Judicial el ejercicio de las siguientes atribuciones y funciones:

1. Garantizar el eficiente funcionamiento del sistema judicial y promover el acceso a la justicia.

2. Dotar a cada una de las jurisdicciones de la estructura administrativa y los medios necesarios para el cumplimiento de las funciones.

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

4. Elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial.

5. Ejecutar el presupuesto de la Rama Judicial.

6. Administrar un sistema único de estadísticas judiciales.

7. Las demás que le atribuya la ley.

Artículo 24. El artículo 277 de la Constitución Política quedará así:

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

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.

2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.

3. Defender los intereses de la sociedad.

4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.

5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular, los empleados judiciales y los miembros de la Sala de Gobierno del Consejo Superior de la Judicatura cuando la Constitución y la ley no asignen dicha competencia a otra autoridad; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.

8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.

9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.

10. Las demás que determine la ley.

Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias”.

Artículo 25. *Artículo transitorio.* No existirá conflicto de intereses cuando los Congresistas participen en el debate y votación de proyectos de ley que desarrollen el presente acto legislativo.

Artículo 26. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

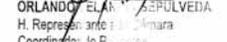
De los H. Representantes a la Cámara



CARLOS E. MAESTRE AGUIAR  
H. Representante a la Cámara  
Coordinador de la Cámara



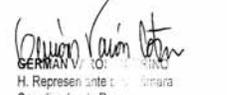
ROOSELTI RODRÍGUEZ RENGIFO  
H. Representante a la Cámara  
Coordinador de Ponentes



ORLANDO ELÍAS SEPÚLVEDA  
H. Representante a la Cámara  
Coordinador de Ponentes



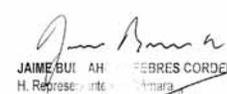
HERIBERTO SANABRIA ASTUDILLO  
H. Representante a la Cámara  
Coordinador de Ponentes



GERMAN V. RODRÍGUEZ  
H. Representante a la Cámara  
Coordinador de Ponentes



GUILLERMO ABEL RIVERA FLOREZ  
H. Representante a la Cámara  
Ponente



JAIME BUITRAGO CORDERO  
H. Representante a la Cámara  
Ponente



JOSE RODOLFO PEREZ SUAREZ  
H. Representante a la Cámara  
Ponente



ALFREDO J. CÁNOVAS VARÓN  
H. Representante a la Cámara  
Ponente



JUAN CARLOS SALAZAR URIBE  
H. Representante a la Cámara  
Ponente



HERNANDO ALFONSO PRADA GIL  
H. Representante a la Cámara  
Ponente



CARLOS GERMAN NAVAS TALERO  
H. Representante a la Cámara  
Ponente

# INFORMES DE CONCILIACIÓN

## INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 129 DE 2011 CÁMARA, 100 DE 2011 SENADO

*por medio de la cual se autoriza la incorporación del Banco de la República al Banco de Pagos Internacionales.*

Bogotá, D. C., 24 de noviembre de 2011

Doctores

JUAN MANUEL CORZO

Presidente honorable Senado de la República

SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ

Presidente honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 129 de 2011 Cámara, número 100 de 2011 Senado, *por medio de la cual se autoriza la incorporación del Banco de la República al Banco de Pagos Internacionales.*

Conforme a la designación efectuada por las honorables Mesas Directivas del Senado de la República y Cámara de Representantes, según lo contemplado en el artículo 161 constitucional y en los artículos 186, 187 y 188 de la Ley 5ª de 1992, por su conducto nos permitimos someter a consideración de las Plenarias del Senado y Cámara de Representantes, el texto conciliado de la referencia.

Para cumplir con nuestro cometido encomendado, procedimos a revisar cada uno de los textos aprobados en las respectivas Cámaras, para verificar cuáles fueron las diferencias que obligan a la conciliación. De acuerdo con lo anterior, se decidió acoger el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes para el informe de conciliación.

### Proposición

Honorables Senadores y honorables Representantes:

Hechas las consideraciones anteriores y teniendo en cuenta el informe presentado por la Comisión Accidental, los conciliadores designados por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, solicitamos a la honorable Plenaria del Senado de la República y de la Cámara de Representantes aprobar el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de conciliación.

Cordialmente,

Por el honorable Senado de la República,

*Juan Mario Laserna,*

Senador de la República.

Por la honorable Cámara de Representantes,

Respetuosamente,

*Felipe Fabián Orozco Vivas,*

Representante a la Cámara.

## TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 129 DE 2011 CÁMARA, NÚMERO 100 DE 2011 SENADO

*por medio de la cual se autoriza la incorporación del Banco de la República al Banco de Pagos Internacionales.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Banco de la República podrá suscribir hasta 3.000 acciones del Banco de Pagos Internacionales y realizar los aportes correspondientes de acuerdo con los estatutos de este último con recursos provenientes de las reservas internacionales.

En desarrollo de esta autorización, el Banco de la República, en su reporte anual al Congreso de la República, informará sobre las acciones adelantadas en el desarrollo de la autorización conferida por la presente ley, el comportamiento económico de la participación accionaria y el informe sobre acciones desarrolladas en el Banco de Pagos Internacionales en su calidad de socio accionista.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Por el honorable Senado de la República,

*Juan Mario Laserna,*

Senador de la República.

Por la honorable Cámara de Representantes,

Respetuosamente,

*Felipe Fabián Orozco Vivas,*

Representante a la Cámara.

## CONTENIDO

Gaceta número 903 - Martes, 29 de noviembre de 2011  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

**Págs.**

### PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate Comisión Primera Constitucional Permanente Cámara de Representantes primera vuelta y pliego de modificaciones al Proyecto de Acto legislativo número 143 de 2011 Cámara, 07 de 2011 de Senado acumulado con los Proyectos de Acto legislativo números 9 de 2011 Senado, 11 de 2011 Senado, 12 de 2011 Senado y 13 de 2011 Senado, por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones..... 1

### INFORMES DE CONCILIACIÓN

Informes de conciliación y texto conciliado al Proyecto de ley número 129 de 2011 Cámara, 100 de 2011 Senado, por medio de la cual se autoriza la incorporación al Banco de la República al Banco de Pagos Internacionales..... 24