



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV - Nº 156

Santafé de Bogotá, D. C., miércoles 14 de junio de 1995

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY No. 58/94 SENADO, 264/95
CAMARA "ESTATUTARIA
DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA"**

Antecedentes del Proyecto

El Gobierno Nacional, por conducto del Señor Ministro de Justicia y del Derecho, Néstor Humberto Martínez Neira, presentó a consideración del Congreso de la República, el Proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, con el objeto de dar cumplimiento a la exigencia prevista en el ordinal b) del artículo 152 de la Constitución Política para los siguientes fines:

1. Regular la Administración de Justicia como función pública en cuanto se refiere a sus principios, sus fines y sus objetivos, sin penetrar en el campo concreto de los procedimientos que deben ser objeto de regulación en normas ordinarias -Códigos o leyes especiales-.
2. Determinar la estructura, organización, composición, fines y funciones de los órganos que integran la Rama Judicial del Poder Público, la gran mayoría de ellos consagrados directamente en la Constitución Política, y de los demás órganos -estatales o particulares- que en forma permanente o transitoria, ordinaria o excepcional, ejerzan o puedan llegar a ejercer la función jurisdiccional con sujeción a unos principios y reglas básicas, excepto en todo aquello que se relacione con la definición de competencias, las cuales deben ser también objeto de regulación en los distintos Códigos de Procedimiento o en leyes especiales.
3. Definir los sujetos que tienen a su cargo el cumplimiento de la función judicial y de los que coadyuvan a su

realización, especialmente en todo lo relacionado tanto con la administración de sus recursos técnicos como humanos.

El proyecto presentado a consideración de las Cámaras Legislativas fue el fruto de un amplio proceso de análisis con los Presidentes y Representantes de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación. Como era natural, respecto de algunas materias no fue posible llegar a un consenso definitivo. Los motivos de disenso de cada Corporación Judicial y del Gobierno se consignaron en la exposición de motivos con el fin de que fueran anticipadamente conocidos por el Congreso de la República.

El análisis del proyecto se inició en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, trabajo al cual se integró luego la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes con base en la solicitud de trámite de urgencia formulada por el Gobierno Nacional y en la petición para que deliberaran conjuntamente las dos Comisiones Constitucionales Permanentes para darle primer debate al proyecto, según lo previsto en el artículo 163 de la Constitución Política.

La discusión del proyecto giró primero alrededor del pliego de modificaciones que acompañó a la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República y luego, con base en el análisis hecho por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en el articulado que las subcomisiones designadas por las mesas directivas de cada célula legislativa acordaron someter a consideración de las Comisiones en sesiones conjuntas.

Es por ello que, ahora, el proyecto aprobado en las Comisiones Primeras y que se somete a consideración de las Plenarias de cada Corporación Legislativa para segundo debate, es el fruto del análisis de dichas Comisiones, la síntesis objetiva del pensamiento que ellas tienen sobre la Administración de Justicia y la expresión de cómo debe desarrollarse la Constitución Política en esta materia.

Las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes, al estudiar y tramitar el proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, ha considerado que frente a los problemas de nuestra sociedad, la justicia tiene que salir fortalecida y estar en capacidad de prestar un servicio permanente a la comunidad, para que en ella se vuelva a depositar la confianza del ciudadano común, y se legitime como la más efectiva posibilidad de solución de conflictos.

Se considera que llegó la hora de las decisiones para poner en funcionamiento todo el aparato judicial a cargo del Estado con el objeto de luchar contra la impunidad, contra la injusticia, contra la inseguridad y contra la incertidumbre. Pasó la hora de la retórica y de las elucubraciones bizantinas. Los últimos veinte años los hemos dedicado a estudiar la forma de estructurar la administración de justicia, de organizarla y de ponerla en funcionamiento. Lapso durante el cual, mientras la academia, el Congreso, los partidos, los medios de comunicación y todos discuten, el crimen se ha organizado, reina la impunidad, se ensoñorea la barbarie y se reduce la credibilidad en las instituciones las cuales hasta pierden su poder coercitivo para hacer efectivas las pocas decisiones que adoptan.

Recordemos cómo en los años más recientes, una de las grandes preocupaciones nacionales ha sido reformar la administración de justicia. Ese fue uno de los propósitos fundamentales durante la Administración López Michelsen al convocar la Asamblea Nacional Constituyente mediante el Acto Legislativo No. 2 de 1977, el cual, sin embargo, fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 5 de mayo de 1978.

Ese también fue el propósito de los Partidos Políticos expresado en los principales proyectos sometidos a consideración del Congreso de la República a partir de 1978 para el estudio y aprobación de la Reforma Constitucional contenida en el Acto Legislativo No. 1 de 1979, la cual dedicó gran parte de su articulado a reformar la administración de justicia y crear la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura. Tal reforma, impulsada por la Administración Turbay Ayala y por los Partidos Liberal y Conservador representados en el Congreso, fue de efímera existencia pues mediante Sentencia del 3 de noviembre de 1981, la Corte Suprema de Justicia la declaró inexecutable.

Durante los años siguientes el Gobierno del Presidente Belisario Betancur se encargaría de adelantar las principales reformas legales a la administración de justicia, especialmente en materia contencioso administrativa.

En las legislaturas ordinarias de 1988 y 1989, a solicitud del Gobierno del Presidente Virgilio Barco Vargas, de nuevo el Congreso tramitó una reforma constitucional con el fin, entre otros, de adecuar la Rama Judicial a las necesidades del país. Empero, ella naufragó en el último debate por razones de todos conocidas.

Finalmente, una de las principalísimas razones que se tuvo en cuenta para convocar la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, fue, de nuevo, la necesidad de reformar la administración de justicia. Por ello, uno de los temas fundamentales en el seno de dicha Asamblea reunida en 1991 fue ese y por la misma razón, uno de los temas centrales de la Constitución Política es el Título dedicado a la Rama Judicial.

Empero, debe indicarse que no obstante los esfuerzos realizados para consignar en la Constitución Política las normas sobre principios, estructura y funciones de la Rama Judicial, ello no ha sido posible en su totalidad y que la interpretación que se ha hecho de algunas normas constitucionales equívocamente redactadas impiden tener la certeza absoluta sobre el verdadero derrotero para desarrollar en la ley la administración de justicia en todas sus manifestaciones.

En todo caso, tal circunstancia no debe impedir poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional del Estado. Debemos hacer un alto en la retórica y pasar a la ejecución. Debemos abandonar el tiempo de la transición constitucional para pasar al tiempo de la normalidad institucional, en el que las instituciones se consolidan y avanzan hasta lograr los objetivos y metas para las cuales fueron creadas. Con base en la experiencia que se acumule llegará el momento de hacer los retoques o las reformas.

Objeto y contenido de la Ley Estatutaria

Principios de la Administración de Justicia e integración de la Rama Judicial

La Ley Estatutaria tiene por objeto garantizar el efectivo acceso de toda persona a la administración de justicia. Se trata de acercar la administración de justicia a la sociedad civil para que en forma oportuna y efectivase resuelvan los conflictos que se planteen ante la jurisdicción con el objeto de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en la Constitución Política y en la ley y de esa manera realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional.

Para tal efecto, la Ley consagra los principios que orientan la administración de justicia, determina su estructura general y define el marco para el ejercicio de la función jurisdiccional por parte de las autoridades que conforman las distintas jurisdicciones: ordinaria, contencioso administrativa, constitucional y disciplinaria y del órgano que tiene a su cargo la investigación y acusación de los delitos: la Fiscalía General de la Nación.

La Ley también sienta las bases fundamentales para la institucionalización de la alternatividad judicial como un mecanismo para asegurar la cobertura del acceso a la justicia mediante la creación de espacios de solución pacífica de los conflictos, a la luz de criterios de equidad y en ejercicio de la autonomía de las partes. Se trata de promover una vinculación efectiva entre la comunidad y las instancias alternativas de solución de conflictos, como medio para atemperar una convivencia pacífica sin necesidad de trasladar a la justicia formal, todos los conflictos de contenido jurídico, particularmente aquellos problemas cuya envergadura no ameritan un proceso judicial.

Responsabilidad del Estado y de sus agentes judiciales

Por su parte, como quiera que la Constitución Política determina que el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción u omisión de las autoridades públicas, la ley estatutaria desarrolla este precepto constitucional en cuanto es aplicable respecto de la administración de justicia y de sus agentes.

En lo sucesivo, el Estado responderá por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por el error jurisdiccional y por la privación injusta de la libertad. Como en el evento en que el Estado sea condenado a la reparación patrimonial de un daño antijurídico que sea consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél debe repetir contra éste, la Ley precisa los casos en que procede la acción de repetición, la forma como habrá de ejercitarse y el órgano encargado de tramitarla y resolverla.

Administración y gestión de la Rama Judicial

Parte fundamental de la Ley la constituye el Título dedicado a la administración, gestión y control de la Rama Judicial y para lo cual se desarrollan las facultades a cargo del Consejo Superior de la Judicatura en esta materia.

La Ley sienta las bases para elaborar el Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial el cual debe comprender el eficaz y equitativo funcionamiento del aparato judicial con el objeto de que permita el acceso real a la administración de justicia; la eliminación del atraso y la congestión de los

despachos judiciales; los programas de formación, capacitación y adiestramiento de funcionarios y empleados de la Rama y los programas de inversión para la modernización de las estructuras físicas y su dotación.

Reflejo de dicho Plan Sectorial debe ser el Presupuesto de la Rama Judicial el cual debe consultar las necesidades y propuestas que tengan las distintas jurisdicciones, la Fiscalía General de la Nación y el mismo Consejo Superior de la Judicatura.

La eficacia de la administración de justicia dependerá en buena medida de la utilización de los recursos técnicos disponibles.

Para tal efecto, en primer lugar, la Ley fija las reglas para la división del territorio, la ubicación y distribución de los despachos judiciales y para la creación, fusión y supresión de los mismos. En segundo término, la Ley establece que debe propenderse por la incorporación de tecnología de avanzada al servicio de la administración de justicia mediante la utilización de cualesquier medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos para el cumplimiento de sus funciones, especialmente para mejorar la práctica de pruebas; la formación, conservación y reproducción de los expedientes; la comunicación entre los despachos y el funcionamiento razonable de los sistemas de información. En tercer lugar, se crea el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales que tendrá por objeto el acopio, procesamiento y análisis de información que contribuya a mejorar la toma de decisiones administrativas en el sector justicia al llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales y a proveer la información básica esencial para la formulación de la política judicial y criminal del país. Como complemento de lo anterior, se crea el Consejo Superior de Política Criminal, como organismo asesor para la formulación de la Política Criminal del Estado.

Así mismo, la ley determina la obligatoriedad de establecer indicadores de gestión de los despachos judiciales e índices de rendimiento, lo mismo que indicadores de desempeño para los funcionarios y empleados judiciales con fundamento en los cuales se realice su control y evaluación correspondientes. Para tal fin deben adoptarse como mínimo los siguientes indicadores básicos de gestión: congestión, retraso, productividad y eficacia.

La administración, gestión y control del aparato judicial por organismos de la propia Rama Judicial es la máxima expresión de la autonomía de esa parte del Poder Público colombiano según lo previsto en la Constitución Política. De su acción y de sus propósitos, el Consejo Superior de la

Judicatura debe rendir informe al Congreso de la República en los precisos términos previstos en la ley.

Se trata de un mecanismo a través del cual, quienes constitucionalmente deben servir de apoyo a la administración de justicia para el cumplimiento de sus funciones, definen las políticas, objetivos y planes de corto, mediano y largo plazo; las políticas en materia de administración de justicia para el período anual correspondiente, junto con los programas y metas que conduzcan a reducir los costos del servicio y a mejorar la calidad, la eficacia, la eficiencia y el acceso a la justicia, todo con arreglo al Plan de Desarrollo y el Plan de Inversiones y los presupuestos de funcionamiento para cada año. Una vez ejecutadas, en dicho mecanismo, los responsables de estas funciones, informan sobre los resultados de estas políticas, objetivos y planes durante el período inmediatamente anterior, evalúan el funcionamiento de la administración de justicia, presentan un balance sobre la carrera judicial, un resumen de los problemas que estén afectando a la administración de justicia y de las necesidades que existan en materia de personal instalaciones físicas y demás recursos para el correcto desempeño de la función judicial, los estados financieros y el análisis de los mismos junto con las perspectivas para el período siguiente.

De esta manera se podrá medir la gestión, la calidad, la eficacia, la eficiencia y el real acceso a la justicia lo mismo que la responsabilidad de sus funcionarios y empleados frente a la sociedad civil en general.

Control de la Rama Judicial

Capítulo especial se dedica al control sobre la conducta de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, los abogados y aquellas personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional. Además de definir el titular para el ejercicio de la función disciplinaria, la Ley consagra un severo régimen de faltas de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial contra la dignidad y contra la eficacia de la administración de justicia, la calificación de las mismas y las sanciones disciplinarias que, independientemente de la responsabilidad civil o penal, deben imponerse a los infractores: multas, suspensión en el ejercicio del cargo y destitución.

De los recursos humanos de la Rama Judicial

Así como la Ley Estatutaria dedica suficiente espacio para regular los principios de la Administración de Justicia, la Estructura de la Rama Judicial, la responsabilidad del Estado y de sus agentes por el ejercicio de la función jurisdiccional, la administración, gestión y control de la Rama y de sus funcionarios y empleados, la Ley no estaría completa si a su turno no le dedica también suficiente espacio para regular los recursos humanos de dicha Rama.

Para tal efecto, la Ley Estatutaria define quiénes tienen la calidad de funcionarios y quiénes la calidad de empleados de la Rama Judicial; determina los requisitos generales y espe-

cíficos para el desempeño de los cargos en la Rama; hace la clasificación de los empleos según los cargos sean de período, de libre nombramiento y remoción o de carrera; determina las autoridades nominadoras y la forma de provisión de los cargos: en propiedad, en provisionalidad o en encargo; define las situaciones administrativas en que pueden hallarse los funcionarios o empleados: en servicio activo o separados temporalmente del servicio por las razones establecidas en la ley; establece el régimen de las comisiones, permisos, licencias, invitaciones y vacaciones; consagra las causales de retiro o de cesación definitiva de las funciones a cargo de los funcionarios y empleados; el Régimen de Inhabilidades para ejercer cargos en la Rama, el Régimen de Incompatibilidades, los Derechos, Deberes y Prohibiciones de los funcionarios y empleados.

Finalmente, la Ley regula la Carrera Judicial, la cual se basa en el carácter profesional de funcionarios y empleados, en la eficacia de su gestión, en la garantía de igualdad en las posibilidades de acceso a la función para todos los ciudadanos aptos para el efecto y en la consideración del mérito como fundamento principal del ingreso, la permanencia y la promoción en el servicio.

A su vez, la Ley establece que la administración de la carrera judicial debe orientarse a atraer y retener los servidores más idóneos, a procurales una justa remuneración, programas adecuados de bienestar y salud ocupacional, capacitación continua que incluya la preparación de funcionarios y empleados en técnicas de gestión y control necesarias para asegurar la calidad del servicio, exigiéndoles, al mismo tiempo, en forma permanente conducta intachable y un nivel satisfactorio de rendimiento.

Con fundamento en lo anterior, la Ley define los cargos que son de carrera: Magistrados de los tribunales, jueces y empleados que por disposición expresa de la ley no sean de libre nombramiento y remoción y, determina, además de los exigidos en disposiciones generales, los requisitos especiales para ocupar cargos en la carrera: superar satisfactoriamente el proceso de selección y aprobar las evaluaciones previstas por la Ley; para quienes ingresan por primera vez, se requiere aprobar el curso de formación judicial.

Ley señala las etapas del proceso de selección. Tratándose de funcionarios: concurso de méritos, conformación del Registro Nacional de Elegibles, elaboración de listas de candidatos, nombramiento y confirmación. Tratándose de empleados: concurso de méritos, conformación del Registro Seccional de Elegibles, remisión de listas de elegibles y nombramiento.

El concurso de méritos se define como el proceso mediante el cual, a través de la evaluación de conocimientos, destrezas, aptitud, experiencia, idoneidad moral y condiciones de personalidad de los aspirantes, se determina su inclusión en el Registro de Elegibles y se fija su ubicación en el mismo. En él pueden participar todos los ciudadanos

Así, las reglas adoptadas en esta materia persiguen que en la selección como en la designación se garantice la objetividad en la administración de este complejo sistema mediante la aplicación del principio de legalidad.

La Ley exige evaluar los servicios de quienes se hallen incorporados a la Rama Judicial con el objeto de verificar que mantienen en el desempeño de sus funciones el nivel de idoneidad, calidad y eficiencia que justifiquen su permanencia en el cargo. La evaluación de servicios comprenderá la calidad, la eficiencia o rendimiento y la organización del trabajo, deberá ser motivada y resultante del control permanente del desempeño del funcionario o empleado. La calificación no satisfactoria en firme da lugar al retiro de los funcionarios o empleados al servicio de la Rama Judicial.

Capacitación y actualización de los funcionarios y empleados

Así como se exige del funcionario o empleado judicial el rendimiento que demanda la prestación eficiente del servicio en tan delicada función, también la Ley Estatutaria exige que se promueva la capacitación y actualización de funcionarios y empleados de la Rama Judicial de tal manera que siempre estén en capacidad de cumplir los niveles de idoneidad, calidad y eficiencia que el país demanda de las personas a quienes confía la administración de justicia y en los cuales ha hecho una gran inversión en los últimos años. Finalmente, la Ley exige de los empleados judiciales tomar cursos de capacitación y actualización en técnicas de administración y gestión judicial cuando menos cada tres años.

Esta es, en términos generales, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia cuya aprobación solicitamos y que el país demanda del Congreso de la República, para que rijan la estructura y el personal vinculado a la Rama Judicial.

Desde el 7 de julio de 1991, fecha en la que entró a regir la última Constitución Política de Colombia, han transcurrido casi cuatro años en los cuales el país ha tenido la oportunidad de discutir, de analizar y de proponer las normas que permitan desarrollar los textos relacionados con la administración de justicia. En la legislatura anterior, esto es, la comprendida entre 1993 y 1994, el Congreso de la República discutió ampliamente el proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia presentado por el anterior Gobierno. Empero, no tomó ninguna determinación. El actual Gobierno presentó el proyecto que se discute el 29 de agosto de 1994.

Las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes le han introducido todas las modificaciones que consideraron necesarias para que dicha Ley sea el verdadero instrumento que la administración de justicia requiere para su funcionamiento. Este ya no es el proyecto del Gobierno, ni el de las Cortes y tribunales, ni el del Consejo Superior de la Judicatura, ni el de la Fiscalía General de la Nación. Este es el proyecto que han trabajado y producido las Comisiones Primera del Congreso de la República porque este es el instrumento que la sociedad civil exige para que se atienda su demanda de justicia; porque esta es la Ley que la comu-

nidad ha venido pidiendo a gritos para que se resuelvan los problemas de competencias entre las distintas autoridades que integran la administración de justicia, porque esta es, en fin, la Ley Estatutaria que debe servir de punto de partida para poner orden al interior de una Rama autónoma del Poder Público que tiene a su cargo la delicada función de administrar justicia en Colombia.

Si ella no se expide antes de que termine esta legislatura, irremediablemente tendremos que volver a empezar, como hace cuatro o dos años, a diseñar una nueva ley o, como hace veinte años, a diseñar una nueva normativa constitucional que resuelva los problemas que hasta hoy se nos han vuelto insolubles.

Si ella se expide, no será la panacea, pero continuaremos el camino; el tiempo hasta ahora empleado habrá sido debidamente utilizado y por lo menos tendremos la esperanza de que ahora sí no existe motivo o pretexto alguno para que aparato judicial del Estado no funcione. Si la consolidación de las instituciones no se alcanza, no lo será por ausencia de los instrumentos legales para ello ni por la ausencia de la voluntad jurídica y política del Congreso de la República.

Los ponentes consideramos necesario destacar la voluntad que en forma unánime han expresado tanto los H. Senadores como los H. Representantes para prestar su patriótico concurso con el objeto de tramitar en la presente legislatura este proyecto de ley estatutaria teniendo en cuenta la urgente necesidad que tanto la Rama Judicial como la comunidad demandan de este instrumento para que la administración de justicia cumpla eficazmente con las funciones que le fueron atribuidas por la Constitución Política.

En cuanto a las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes se refiere, han hecho el trabajo que el Congreso exige y que el país demanda. Ahora corresponde a la Plenarias de cada Corporación hacer el suyo para cumplir este cometido.

Con fundamento en todo lo anterior, nos permitimos proponer: Désele Segundo Debate al Proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Del Señor Presidente y de los demás miembros del Senado de la República, vuestra Comisión de Ponentes,

Guillermo Angulo Gómez, Alberto Santofimio Botero,
Coordinadores; *Hugo Castro Borja, Gustavo Espinosa*
Jaramillo, Héctor Helí Rojas Jiménez, Mario Uribe Escobar,
Ponentes.

Santafé de Bogotá D.C., Junio 12 de 1995

* * *

SENADO DE LA REPUBLICA- COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Autorizamos el anterior informe,

El Presidente,

Mario Uribe Escobar.

El Vicepresidente,

Guillermo Angulo Gómez.

El Secretario General,

Eduardo López Villa.

Santafé de Bogotá, D.C., junio 13 de 1995

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 136 DE 1994
SENADO**

por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por la cual se promueven y protegen las inversiones, suscrito en Londres el 9 de marzo de 1994.

Señor Presidente, honorables Senadores:

Cumpro con el honroso encargo de rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 136 de 1994 Senado, "por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por la cual se promueven y protegen las inversiones", suscrito en Londres el 9 de marzo de 1994.

CONSIDERACIONES GENERALES

Inversión extranjera como factor de desarrollo

Es indudable que la Inversión Extranjera es hoy en día un elemento esencial para el crecimiento económico de los países, la transferencia de tecnología; el apoyo del capital humano y la promoción del comercio.

Como ejemplo de esta afirmación tenemos que ésta fue factor fundamental para el desarrollo de las Nels - Nuevas Economías Industrializadas (Hong Kong, Singapur, Taiwan y Corea) así como factor de crecimiento de las economías en desarrollo del sudeste asiático tales como Tailandia, Indonesia, Filipinas y Malasia, al punto que en los años 90 estos países mencionados sobrepasaron a América Latina en la competencia por la inversión hacia países en desarrollo, obteniendo el 60% de dichos recursos.

Ha sido tan significativa esta experiencia, que en el último lustro repúblicas como Corea y Taiwan han revertido la tendencia y ahora exportan capital.

El desarrollo de la infraestructura y financiación industrial mediante la Inversión Extranjera

Resulta imperativo que nuestro país siga desarrollando sus programas de inversión en infraestructura a fin de hacer aún más competitivas las industrias y por ende las exportaciones de nuestra Nación.

En razón a la falta de recursos económicos para el desarrollo de nuestra infraestructura, se convierte en fundamental la participación de la Inversión Extranjera en el sector privado para la construcción, mantenimiento y adecuación en áreas como telecomunicaciones, carreteras, energía, puertos, así como para el fortalecimiento del mercado de capitales.

La competencia por Inversión Extranjera

Según la apreciación del Gobierno Nacional, el fortalecimiento del clima de inversiones es importante si consideramos el hecho de que al final de la década de los 90s la Inversión Extranjera tendrá el mayor impacto en el desarrollo y en la formación de la economía internacional. En efecto, los flujos de inversión extranjera han aumentado más que la producción

mundial y el comercio, alcanzando una cifra de US\$200 mil millones. La inversión hacia los países en desarrollo se elevó a la suma de US\$43 billones en 1992, de los cuales América Latina recibió US\$14 billones (32%) y Asia Oriental y Pacífica US\$19 billones (44%). Colombia en 1992 recibió sólo US\$350 millones.

Sin embargo, Colombia puede quedar marginada de los flujos de capital ya que en la competencia por recursos de capital extranjero la mala imagen del país vinculada con el narcotráfico, el narcoterrorismo, la guerrilla y recientemente con el tratamiento de los derechos humanos, constituye una clara desventaja.

De otra parte, la integración regional aumenta la competencia entre las empresas que responden a la apertura, las cuales se localizan estratégicamente en la economía que presente más garantías de éxito y menos riesgo. En un futuro las economías de la subregión reflejarán de forma clara las desventajas comparativas de los Estados, donde el ganador será el que ofrezca mejores condiciones. por ello, no sólo los gobiernos latinoamericanos han modificado sus políticas y regulaciones relativas a la Inversión Extranjera.

Reciprocidad y protección de la inversión colombiana en el exterior

Es un hecho notorio la intensificación de inversiones que han hecho empresas colombianas en el exterior, al punto que superaron para el período 1992 - 1993 la cifra de los US\$115 millones, razón por la cual dichas empresas requieren del Estado Colombiano protección de esas inversiones, a través de la reciprocidad en el trato y el respeto del derecho internacional.

Además es ampliamente conocido por el Congreso el sorprendente incremento de las inversiones de empresarios colombianos en la vecina República de Venezuela, como parte de su estrategia de penetración de mercados dentro del contexto del Grupo Andino.

Estrategia para la promoción a la Inversión Extranjera en Colombia

El Gobierno de Colombia, ha planteado una estrategia tripartita para fomentar la inversión privada y extranjera, como reacción a la diversa competencia internacional y específicamente de América Latina por recursos externos. Dicha estrategia comprende la creación de un ordenamiento legal competitivo, la implementación de un programa de promoción de inversión en Colombia a cargo de la Corporación Mixta Coinvertir, y la suscripción de acuerdos internacionales que garanticen la inversión extranjera, en virtud de la cual se produzcan tratados como el presente puesto a consideración del Congreso de la República.

Consideraciones específicas del acuerdo

La consabida internacionalización de la economía y la coyuntura actual ofrecen una oportunidad única para que Colombia, a través de acuerdos de esta naturaleza, afiance un clima de seguridad y confianza para la inversión extranjera.

Es así como el tratado que hoy se presenta al Congreso, constituye un paso fundamental, pues demuestra el compromi-

so de Colombia de crear las condiciones necesarias para el ingreso de flujos de inversión como mecanismo dinamizador de la economía.

De acuerdo con la exposición de motivos. “el acuerdo suscrito en el Reino unido consolida la legislación vigente en materia de Inversión Extranjera y en ese sentido no establece ninguna prerrogativa adicional a las que tendría derecho un inversionista de otro país. El acuerdo sólo pone de presente un factor decisivo para los inversionistas extranjeros: Un marco jurídico estable y unas reglas de juego permanentes.

Con este acuerdo, el Gobierno de Colombia y el Gobierno del Reino Unido se comprometen a dar un tratamiento a los inversionistas de acuerdo con las reglas del derecho internacional y garantizar la estabilidad de los principios consagrados por la legislación Colombiana. Estos derechos se refieren a:

- El Establecimiento de inversionista en el país;
- El tratamiento de éstos una vez establecidos en Colombia;
- La garantía de derechos cambiarios;
- Reglas relativas a expropiación, y
- Resolución de conflictos.

Estructura

Este instrumento jurídico contiene la siguiente estructura en las 15 cláusulas que lo configuran:

Artículo 1º. Definiciones.

Artículo 2º. Admisión de la inversión.

Artículo 3º. Tratamiento de la inversión.

Artículo 4º. Tratado Nacional y cláusula de la Nación más favorecida.

Artículo 5º. Compensación por pérdidas.

Artículo 6º. Nacionalización y expropiación.

Artículo 7º. Repatriación e inversión y rendimientos.

Artículo 8º. Excepciones.

Artículo 9º. Referencia al centro internacional de arreglo de diferencias relativas a inversiones.

Artículo 10. Diferencias entre las partes contratantes.

Artículo 11. Subrogación.

Artículo 12. Aplicación de otras reglas.

Artículo 13. Extensión territorial.

Artículo 14. Vigencia.

Artículo 15. Duración y terminación.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

Legislación vigente en materia de inversión extranjera

En materia de legislación nacional cabe precisar que la Ley 9ª de 1991 fijó como principios aplicables a la inversión extranjera la igualdad en el trato, que significa que no existen tratamientos o condiciones discriminatorias para la inversión extranjera.

De otra parte, consagró el principio de universalidad en virtud del cual la inversión es admitida en todos los sectores de la economía, con la única excepción de las actividades relacio-

nadas con la defensa y seguridad nacional, así como con el procesamiento, disposición y desecho de basuras tóxicas peligrosas o radiactivas.

Igualmente se consagra el principio de automaticidad que exime de autorización especial y de procedimientos onerosos a la inversión, exigiendo los mismos de manera excepcional, por ejemplo, en materia de servicios públicos, para las inversiones de hidrocarburos y minería y en inversiones de portafolio.

A nivel internacional los BIT's han sido reconocidos como instrumentos idóneos para la regulación bilateral de la inversión extranjera. Pero el desarrollo de los acuerdos bilaterales de inversión no es reciente, no se ha producido a partir de la suscripción del acuerdo entre Colombia y Gran Bretaña. Los BIT's a nivel internacional constituyen un instrumento que regula las relaciones entre los países inversores y los receptores de inversión.

Análisis de la Norma Constitucional

Bastante se ha debatido sobre la Constitucionalidad o no de los tratados de esta naturaleza, partiendo de la lectura individual de los artículos 58 y 59 de la Constitución Nacional, o del estudio en conjunto de nuestra Carta Fundamental.

En referencia al tema de la expropiación sin indemnización, es importante enunciar el concepto emitido por el Gobierno en el estudio de otros convenios de esta naturaleza, “El acuerdo consagra el derecho universalmente reconocido a cada Estado para expropiar, siempre que esto se realice de acuerdo al debido proceso y por razones de utilidad pública o social, lo cual está de acuerdo con lo preceptuado por la Carta Política en los artículos 58 y 365, con la Convención Americana sobre Derechos Humanos ratificada por Colombia y con la Resolución No.2301 de 1974 de las Naciones Unidas”.

La Convención Americana sobre derechos humanos establece que “Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de una indemnización justa, por razones de utilidad pública o interés social en los casos y según las formas establecidas por la Ley”. Por su parte las declaraciones de las Naciones Unidas 1803 y 3281 al igual que gran cantidad de sentencias arbitrales extranjeras disponen que toda expropiación requiere de una “adecuada Compensación”. Esta significa que el derecho internacional reconoce que no puede existir un enriquecimiento injusto por parte del Estado. La sentencia de una compensación de actos de expropiación se encuentra también reconocida por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y el primer Protocolo a la Convención Europea de Derechos Humanos de 1952.

La Constitución Colombiana, prevé como regla general en el artículo 58, la indemnización previa a la indemnización por razones de utilidad pública o interés social. En relación a ello, se debe destacar que en cuanto la convención Interamericana sobre Derechos Humanos ha sido ratificada por Colombia, las normas nacionales sobre expropiación deben interpretarse a la luz de dicho tratado el cual exige una indemnización justa.

El mismo artículo 58 de la Constitución Nacional, consagra una excepción al régimen general al prever que, “El legislador por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”.

En virtud de dicha facultad constitucional en cabeza del legislativo, corresponde a éste establecer cuándo procede la expropiación y en este evento en qué caso no hay lugar a la indemnización por razones de equidad. Así pues cabría anotar, que si el legislador en el ejercicio de sus propias facultades, aprueba un tratado por Ley del Congreso, lo estará haciendo en virtud de la competencia que la misma Carta consagra, sin que pueda alegarse posteriormente una posible inconstitucionalidad, ya que éste habría intervenido en el proceso de perfeccionamiento del compromiso internacional.

Consideraciones sobre las Relaciones Internacionales en la Constitución Nacional.

El artículo 226 de la Carta dispone que “El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y convivencia nacional”.

La Corte Constitucional se ha aproximado a la determinación de los alcances del citado artículo de la siguiente manera:

“El artículo 226 de la Constitución al ordenar la promoción de relaciones cada vez más globales en materias económicas, sociales y políticas reconoce la tendencia de la desaparición gradual de un mundo de naciones-Estado, separadas con economías restringidas a los límites territoriales, porque tal conformación va dando paso a una situación de grandes bloques geográficos y económicos”.

“La internacionalización no podría conducir a situaciones equívocas en cuanto al beneficio que estaría recibiendo la comunidad internacional, debe realizarse dentro de parámetros de equidad, reciprocidad y convivencia nacional, que así se constituyen en las tres condiciones del elemento internacionalizante en la política exterior del país (Art. 226 C.P.)”.

“Junto con la actitud democrática y la tendencia internacionalizante, la preferencia por la integración económica, social, política en lugar de una política aislacionista, es el tercer elemento fundamental de la política exterior de la República. En esta norma se encuentra así mismo el núcleo de condiciones a la tendencia o dirección que se está señalando como propia del actuar internacional de Colombia. Existirá integración bajo condiciones de equidad y reciprocidad. Y, añade el texto Constitucional, de igualdad, recordando que se está frente a un principio conexo al de autodeterminación” (Corte Constitucional. Sentencia No. C-564 de Octubre 22, de 1992. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes).

Es importante destacar también que la Corte Constitucional en ejercicio del control automático de las leyes aprobatorias de tratados internacionales no ha declarado inconstitucional ningún acuerdo internacional, total o parcialmente, y solo ha tenido un pronunciamiento desfavorable en el caso del Concordato.

Así pues lo pactado en este tratado, corresponde a lo ordenado por la carta Política, según lo cual el Estado es responsable por la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas dentro de un marco de igualdad y reciprocidad.

Consideración Final:

Las consideraciones anteriores, amén del serio y leal socio que ha resultado ser la Gran Bretaña, no solo en la parte comercial sino en la política externa de Colombia, y en su comprensión de problemas que atañen al mundo entero y no a naciones individualmente consideradas, me permito proponer a la Honorable Comisión II del Senado de la República:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 136 de 1994, “por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte por el cual se promueven y protegen las inversiones”, suscrito en Londres el 9 de Marzo de 1994.

Con mi más alta consideración,

Luis Emilio Sierra Grajales, Julio César Turbay Quintero, Jairo Clopatofsky Ghisays, Senadores de la República.

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 264/95 CAMARA, 58/94 SENADO, "ESTATUTARIA DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA"

Antecedentes del Proyecto

El Gobierno Nacional, por conducto del Señor Ministro de Justicia y del Derecho, Néstor Humberto Martínez Neira, presentó a consideración del Congreso de la República, el Proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, con el objeto de dar cumplimiento a la exigencia prevista en el ordinal b) del artículo 152 de la Constitución Política para los siguientes fines:

1. Regular la Administración de Justicia como función pública en cuanto se refiere a sus principios, sus fines y sus objetivos, sin penetrar en el campo concreto de los procedimientos que deben ser objeto de regulación en normas ordinarias -Códigos o leyes especiales-.

2. Determinar la estructura, organización, composición, fines y funciones de los órganos que integran la Rama Judicial del Poder Público, la gran mayoría de ellos consagrados directamente en la Constitución Política, y de los demás órganos -estatales o particulares- que en forma permanente o transitoria, ordinaria o excepcional, ejerzan o puedan llegar a ejercer la función jurisdiccional con sujeción a unos principios y reglas básicas, excepto en todo aquello que se relacione con la definición de competencias, las cuales deben ser también objeto de regulación en los distintos Códigos de Procedimiento o en leyes especiales.

3. Definir los sujetos que tienen a su cargo el cumplimiento de la función judicial y de los que coadyuvan a su realización, especialmente en todo lo relacionado tanto con la administración de sus recursos técnicos como humanos.

El proyecto presentado a consideración de las Cámaras Legislativas fue el fruto de un amplio proceso de análisis con los Presidentes y Representantes de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación. Como era natural, respecto de algunas materias no fue posible llegar a un consenso definitivo. Los motivos de disenso de cada Corporación Judicial y del Gobierno se consignaron en la exposición de motivos con el fin de que fueran anticipadamente conocidos por el Congreso de la República.

El análisis del proyecto se inició en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, trabajo al cual se

integró luego la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes con base en la solicitud de trámite de urgencia formulada por el Gobierno Nacional y en la petición para que deliberaran conjuntamente las dos Comisiones Constitucionales Permanentes para darle primer debate al proyecto, según lo previsto en el artículo 163 de la Constitución Política.

La discusión del proyecto giró primero alrededor del pliego de modificaciones que acompañó a la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República y luego, con base en el análisis hecho por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en el articulado que las subcomisiones designadas por las mesas directivas de cada célula legislativa acordaron someter a consideración de las Comisiones en sesiones conjuntas.

Es por ello que, ahora, el proyecto aprobado en las Comisiones Primeras y que se somete a consideración de las Plenarias de cada Corporación Legislativa para segundo debate, es el fruto del análisis de dichas Comisiones, la síntesis objetiva del pensamiento que ellas tienen sobre la Administración de Justicia y la expresión de cómo debe desarrollarse la Constitución Política en esta materia.

Las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes, al estudiar y tramitar el proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, ha considerado que frente a los problemas de nuestra sociedad, la justicia tiene que salir fortalecida y estar en capacidad de prestar un servicio permanente a la comunidad, para que en ella se vuelva a depositar la confianza del ciudadano común, y se legitime como la más efectiva posibilidad de solución de conflictos.

Se considera que llegó la hora de las decisiones para poner en funcionamiento todo el aparato judicial a cargo del Estado con el objeto de luchar contra la impunidad, contra la injusticia, contra la inseguridad y contra la incertidumbre. Pasó la hora de la retórica y de las elucubraciones bizantinas. Los últimos veinte años los hemos dedicado a estudiar la forma de estructurar la administración de justicia, de organizarla y de ponerla en funcionamiento. Lapso durante el cual, mientras la academia, el Congreso, los partidos, los medios de comunicación y todos discuten, el crimen se ha organizado, reina la impunidad, se ensoñorea la barbarie y se reduce la credibilidad en las instituciones las cuales hasta pierden su poder coercitivo para hacer efectivas las pocas decisiones que adoptan.

Recordemos cómo en los años más recientes, una de las grandes preocupaciones nacionales ha sido reformar la administración de justicia. Ese fue uno de los propósitos fundamentales durante la Administración López Michelsen al convocar la Asamblea Nacional Constituyente mediante el Acto Legislativo No. 2 de 1977, el cual, sin embargo, fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 5 de mayo de 1978.

Ese también fue el propósito de los Partidos Políticos expresado en los principales proyectos sometidos a consideración del Congreso de la República a partir de 1978 para el estudio y aprobación de la Reforma Constitucional contenida en el Acto Legislativo No. 1 de 1979, la cual dedicó gran parte de su articulado a reformar la administración de justicia y crear la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura. Tal reforma, impulsada por la Administración Turbay Ayala y por los Partidos Liberal y Conservador representados en el Congreso, fue de efímera existencia pues mediante Sentencia del 3 de noviembre de 1981, la Corte Suprema de Justicia la declaró inexecutable.

Durante los años siguientes el Gobierno del Presidente Belisario Betancur se encargaría de adelantar las principales reformas legales a la administración de justicia, especialmente en materia contencioso administrativa.

En las legislaturas ordinarias de 1988 y 1989, a solicitud del Gobierno del Presidente Virgilio Barco Vargas, de nuevo el Congreso tramitó una reforma constitucional con el fin, entre otros, de adecuar la Rama Judicial a las necesidades del país. Empero, ella naufragó en el último debate por razones de todos conocidas.

Finalmente, una de las principalísimas razones que se tuvo en cuenta para convocar la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, fue, de nuevo, la necesidad de reformar la administración de justicia. Por ello, uno de los temas fundamentales en el seno de dicha Asamblea reunida en 1991 fue ese y por la misma razón, uno de los temas centrales de la Constitución Política es el Título dedicado a la Rama Judicial.

Empero, debe indicarse que no obstante los esfuerzos realizados para consignar en la Constitución Política las normas sobre principios, estructura y funciones de la Rama Judicial, ello no ha sido posible en su totalidad y que la interpretación que se ha hecho de algunas normas constitucionales equívocamente redactadas impiden tener la certeza absoluta sobre el verdadero derrotero para desarrollar en la ley la administración de justicia en todas sus manifestaciones.

En todo caso, tal circunstancia no debe impedir poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional del Estado. Debemos hacer un alto en la retórica y pasar a la ejecución. Debemos abandonar el tiempo de la transición constitucional para pasar al tiempo de la normalidad institucional, en el que las instituciones se consolidan y avanzan hasta lograr los objetivos y metas para las cuales fueron creadas. Con base en la experiencia que se acumule llegará el momento de hacer los retoques o las reformas.

Objeto y contenido de la Ley Estatutaria

Principios de la Administración de Justicia e integración de la Rama Judicial

La Ley Estatutaria tiene por objeto garantizar el efectivo acceso de toda persona a la administración de justicia. Se trata de acercar la administración de justicia a la sociedad civil para que en forma oportuna y efectivase resuelvan los conflictos que se planteen ante la jurisdicción con el objeto de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en la Constitución Política y en la ley y de esa manera realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional.

Para tal efecto, la Ley consagra los principios que orientan la administración de justicia, determina su estructura general y define el marco para el ejercicio de la función jurisdiccional por parte de las autoridades que conforman las distintas jurisdicciones: ordinaria, contencioso administrativa, constitucional y disciplinaria y del órgano que tiene a su cargo la investigación y acusación de los delitos: la Fiscalía General de la Nación.

La Ley también sienta las bases fundamentales para la institucionalización de la alternatividad judicial como un mecanismo para asegurar la cobertura del acceso a la justicia mediante la creación de espacios de solución pacífica de los conflictos, a la luz de criterios de equidad y en ejercicio de la autonomía de las partes. Se trata de promover una vinculación efectiva entre la comunidad y las instancias alternativas de solución de conflictos, como medio para atemperar una convivencia pacífica sin necesidad de trasladar a la justicia formal, todos los conflictos de contenido jurídico, particularmente aquellos problemas cuya envergadura no ameritan un proceso judicial.

Responsabilidad del Estado y de sus agentes judiciales

Por su parte, como quiera que la Constitución Política determina que el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción u omisión de las autoridades públicas, la ley estatutaria desarrolla este precepto constitucional en cuanto

es aplicable respecto de la administración de justicia y de sus agentes.

En lo sucesivo, el Estado responderá por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por el error jurisdiccional y por la privación injusta de la libertad. Como en el evento en que el Estado sea condenado a la reparación patrimonial de un daño antijurídico que sea consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél debe repetir contra éste, la Ley precisa los casos en que procede la acción de repetición, la forma como habrá de ejercitarse y el órgano encargado de tramitarla y resolverla.

Administración y gestión de la Rama Judicial

Parte fundamental de la Ley la constituye el Título dedicado a la administración, gestión y control de la Rama Judicial y para lo cual se desarrollan las facultades a cargo del Consejo Superior de la Judicatura en esta materia.

La Ley sienta las bases para elaborar el Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial el cual debe comprender el eficaz y equitativo funcionamiento del aparato judicial con el objeto de que permita el acceso real a la administración de justicia; la eliminación del atraso y la congestión de los despachos judiciales; los programas de formación, capacitación y adiestramiento de funcionarios y empleados de la Rama y los programas de inversión para la modernización de las estructuras físicas y su dotación.

Reflejo de dicho Plan Sectorial debe ser el Presupuesto de la Rama Judicial el cual debe consultar las necesidades y propuestas que tengan las distintas jurisdicciones, la Fiscalía General de la Nación y el mismo Consejo Superior de la Judicatura.

La eficacia de la administración de justicia dependerá en buena medida de la utilización de los recursos técnicos disponibles.

Para tal efecto, en primer lugar, la Ley fija las reglas para la división del territorio, la ubicación y distribución de los despachos judiciales y para la creación, fusión y supresión de los mismos. En segundo término, la Ley establece que debe propenderse por la incorporación de tecnología de avanzada al servicio de la administración de justicia mediante la utilización de cualesquier medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos para el cumplimiento de sus funciones, especialmente para mejorar la práctica de pruebas; la formación, conservación y reproducción de los expedientes; la comunicación entre los despachos y el funcionamiento razonable de los sistemas de información. En tercer lugar, se crea el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales que tendrá por objeto el acopio, procesamiento y análisis de

información que contribuya a mejorar la toma de decisiones administrativas en el sector justicia al llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales y a proveer la información básica esencial para la formulación de la política judicial y criminal del país. Como complemento de lo anterior, se crea el Consejo Superior de Política Criminal, como organismo asesor para la formulación de la Política Criminal del Estado.

Así mismo, la ley determina la obligatoriedad de establecer indicadores de gestión de los despachos judiciales e índices de rendimiento, lo mismo que indicadores de desempeño para los funcionarios y empleados judiciales con fundamento en los cuales se realice su control y evaluación correspondientes. Para tal fin deben adoptarse como mínimo los siguientes indicadores básicos de gestión: congestión, retraso, productividad y eficacia.

La administración, gestión y control del aparato judicial por organismos de la propia Rama Judicial es la máxima expresión de la autonomía de esa parte del Poder Público colombiano según lo previsto en la Constitución Política. De su acción y de sus propósitos, el Consejo Superior de la Judicatura debe rendir informe al Congreso de la República en los precisos términos previstos en la ley.

Se trata de un mecanismo a través del cual, quienes constitucionalmente deben servir de apoyo a la administración de justicia para el cumplimiento de sus funciones, definen las políticas, objetivos y planes de corto, mediano y largo plazo; las políticas en materia de administración de justicia para el período anual correspondiente, junto con los programas y metas que conduzcan a reducir los costos del servicio y a mejorar la calidad, la eficacia, la eficiencia y el acceso a la justicia, todo con arreglo al Plan de Desarrollo y el Plan de Inversiones y los presupuestos de funcionamiento para cada año. Una vez ejecutadas, en dicho mecanismo, los responsables de estas funciones, informan sobre los resultados de estas políticas, objetivos y planes durante el período inmediatamente anterior, evalúan el funcionamiento de la administración de justicia, presentan un balance sobre la carrera judicial, un resumen de los problemas que estén afectando a la administración de justicia y de las necesidades que existan en materia de personal instalaciones físicas y demás recursos para el correcto desempeño de la función judicial, los estados financieros y el análisis de los mismos junto con las perspectivas para el período siguiente.

De esta manera se podrá medir la gestión, la calidad, la eficacia, la eficiencia y el real acceso a la justicia lo mismo que la responsabilidad de sus funcionarios y empleados frente a la sociedad civil en general.

Control de la Rama Judicial

Capítulo especial se dedica al control sobre la conducta de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, los abogados y aquellas personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional. Además de definir el titular para el ejercicio de la función disciplinaria, la Ley consagra un severo régimen de faltas de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial contra la dignidad y contra la eficacia de la administración de justicia; la calificación de las mismas y las sanciones disciplinarias que, independientemente de la responsabilidad civil o penal, deben imponerse a los infractores: multas, suspensión en el ejercicio del cargo y destitución.

De los recursos humanos de la Rama Judicial

Así como la Ley Estatutaria dedica suficiente espacio para regular los principios de la Administración de Justicia, la Estructura de la Rama Judicial, la responsabilidad del Estado y de sus agentes por el ejercicio de la función jurisdiccional, la administración, gestión y control de la Rama y de sus funcionarios y empleados, la Ley no estaría completa si a su turno no le dedica también suficiente espacio para regular los recursos humanos de dicha Rama.

Para tal efecto, la Ley Estatutaria define quiénes tienen la calidad de funcionarios y quiénes la calidad de empleados de la Rama Judicial; determina los requisitos generales y específicos para el desempeño de los cargos en la Rama; hace la clasificación de los empleos según los cargos sean de período, de libre nombramiento y remoción o de carrera; determina las autoridades nominadoras y la forma de provisión de los cargos: en propiedad, en provisionalidad o en encargo; define las situaciones administrativas en que pueden hallarse los funcionarios o empleados: en servicio activo o separados temporalmente del servicio por las razones establecidas en la ley; establece el régimen de las comisiones, permisos, licencias, invitaciones y vacaciones; consagra las causales de retiro o de cesación definitiva de las funciones a cargo de los funcionarios y empleados; el Régimen de Inhabilidades para ejercer cargos en la Rama, el Régimen de Incompatibilidades, los Derechos, Deberes y Prohibiciones de los funcionarios y empleados.

Finalmente, la Ley regula la Carrera Judicial, la cual se basa en el carácter profesional de funcionarios y empleados, en la eficacia de su gestión, en la garantía de igualdad en las posibilidades de acceso a la función para todos los ciudadanos aptos para el efecto y en la consideración del mérito como fundamento principal del ingreso, la permanencia y la promoción en el servicio.

A su vez, la Ley establece que la administración de la carrera judicial debe orientarse a atraer y retener los servidores más idóneos, a procurales una justa remuneración, programas adecuados de bienestar y salud ocupacional, capacitación continua que incluya la preparación de funcionarios y empleados en técnicas de gestión y control necesarias para asegurar la calidad del servicio, exigiéndoles, al mismo tiempo, en forma permanente conducta intachable y un nivel satisfactorio de rendimiento.

Con fundamento en lo anterior, la Ley define los cargos que son de carrera: Magistrados de los tribunales, jueces y empleados que por disposición expresa de la ley no sean de libre nombramiento y remoción y, determina, además de los exigidos en disposiciones generales, los requisitos especiales para ocupar cargos en la carrera: superar satisfactoriamente el proceso de selección y aprobar las evaluaciones previstas por la Ley; para quienes ingresan por primera vez, se requiere aprobar el curso de formación judicial.

Ley señala las etapas del proceso de selección. Tratándose de funcionarios: concurso de méritos, conformación del Registro Nacional de Elegibles, elaboración de listas de candidatos, nombramiento y confirmación. Tratándose de empleados: concurso de méritos, conformación del Registro Seccional de Elegibles, remisión de listas de elegibles y nombramiento.

El concurso de méritos se define como el proceso mediante el cual, a través de la evaluación de conocimientos, destrezas, aptitud, experiencia, idoneidad moral y condiciones de personalidad de los aspirantes, se determina su inclusión en el Registro de Elegibles y se fija su ubicación en el mismo. En él pueden participar todos los ciudadanos colombianos que reúnan los requisitos correspondientes, así como también todos los funcionarios y empleados que encontrándose vinculados al servicio reúnan esos mismos requisitos y aspiren a ocupar cargos de distinta especialidad a la que pertenecen.

Así, las reglas adoptadas en esta materia persiguen que en la selección como en la designación se garantice la objetividad en la administración de este complejo sistema mediante la aplicación del principio de legalidad.

La Ley exige evaluar los servicios de quienes se hallen incorporados a la Rama Judicial con el objeto de verificar que mantienen en el desempeño de sus funciones el nivel de idoneidad, calidad y eficiencia que justifiquen su permanencia en el cargo. La evaluación de servicios comprenderá la calidad, la eficiencia o rendimiento y la organización del trabajo, deberá ser motivada y resultante del control permanente del desempeño del funcionario o empleado. La cali-

cación no satisfactoria en firme da lugar al retiro de los funcionarios o empleados al servicio de la Rama Judicial.

Capacitación y actualización de los funcionarios y empleados

Así como se exige del funcionario o empleado judicial el rendimiento que demanda la prestación eficiente del servicio en tan delicada función, también la Ley Estatutaria exige que se promueva la capacitación y actualización de funcionarios y empleados de la Rama Judicial de tal manera que siempre estén en capacidad de cumplir los niveles de idoneidad, calidad y eficiencia que el país demanda de las personas a quienes confía la administración de justicia y en los cuales ha hecho una gran inversión en los últimos años. Finalmente, la Ley exige de los empleados judiciales tomar cursos de capacitación y actualización en técnicas de administración y gestión judicial cuando menos cada tres años.

Esta es, en términos generales, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia cuya aprobación solicitamos y que el país demanda del Congreso de la República, para que rijan la estructura y el personal vinculado a la Rama Judicial.

Desde el 7 de julio de 1991, fecha en la que entró a regir la última Constitución Política de Colombia, han transcurrido casi cuatro años en los cuales el país ha tenido la oportunidad de discutir, de analizar y de proponer las normas que permitan desarrollar los textos relacionados con la administración de justicia. En la legislatura anterior, esto es, la comprendida entre 1993 y 1994, el Congreso de la República discutió ampliamente el proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia presentado por el anterior Gobierno. Empero, no tomó ninguna determinación. El actual Gobierno presentó el proyecto que se discute el 29 de agosto de 1994.

Las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes le han introducido todas las modificaciones que consideraron necesarias para que dicha Ley sea el verdadero instrumento que la administración de justicia requiere para su funcionamiento. Este ya no es el proyecto del Gobierno, ni el de las Cortes y tribunales, ni el del Consejo Superior de la Judicatura, ni el de la Fiscalía General de la Nación. Este es el proyecto que han trabajado y producido las Comisiones Primera del Congreso de la República porque este es el instrumento que la sociedad civil exige para que se atienda su demanda de justicia; porque esta es la Ley que la comunidad ha venido pidiendo a gritos para que se resuelvan los problemas de competencias entre las distintas autoridades que integran la administración de justicia, porque esta es, en fin, la Ley Estatutaria que debe servir de punto de partida para poner orden al interior de una Rama autónoma del Poder

Público que tiene a su cargo la delicada función de administrar justicia en Colombia.

Si ella no se expide antes de que termine esta legislatura, irremediablemente tendremos que volver a empezar, como hace cuatro o dos años, a diseñar una nueva ley o, como hace veinte años, a diseñar una nueva normativa constitucional que resuelva los problemas que hasta hoy se nos han vuelto insolubles.

Si ella se expide, no será la panacea, pero continuaremos el camino; el tiempo hasta ahora empleado habrá sido debidamente utilizado y por lo menos tendremos la esperanza de que ahora sí no existe motivo o pretexto alguno para que aparato judicial del Estado no funcione. Si la consolidación de las instituciones no se alcanza, no lo será por ausencia de los instrumentos legales para ello ni por la ausencia de la voluntad jurídica y política del Congreso de la República.

Los ponentes consideramos necesario destacar la voluntad que en forma unánime han expresado tanto los H. Senadores como los H. Representantes para prestar su patriótico concurso con el objeto de tramitar en la presente legislatura este proyecto de ley estatutaria teniendo en cuenta la urgente necesidad que tanto la Rama Judicial como la comunidad demandan de este instrumento para que la administración de justicia cumpla eficazmente con las funciones que le fueron atribuidas por la Constitución Política.

En cuanto a las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes se refiere, han hecho el trabajo que el Congreso exige y que el país demanda. Ahora corresponde a la Plenarios de cada Corporación hacer el suyo para cumplir este cometido.

Con fundamento en todo lo anterior, nos permitimos proponer: Désele Segundo Debate al Proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Del Señor Presidente y de los demás miembros del Senado de la República, vuestra Comisión de Ponentes,

Jesús Ignacio García Valencia, Luis Roberto Herrera Espinosa, Coordinadores; Jairo Chavarriaga Wilkin, Roberto Camacho Weverberg, Ramón Elejalde Arbeláez, Julio E. Gallardo Archbold, Adalberto Jaimes Ochoa, Emilio Martínez Rosales, Antonio José Pinillos Abozaglo, Mario Rincón Pérez, Jorge Tadeo Lozano Osorio, Ponentes.

Santafé de Bogotá D.C., Junio 12 de 1995

* * *

CAMARA DE REPRESENTANTES-COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Autorizamos el anterior informe,

El Presidente,

Jairo Chavarriaga Wilkin.

El Vicepresidente,

Mario Rincón Pérez.

El Secretario General,

Carlos Julio Olarte Cárdenas.

Santafé de Bogotá, D.C., junio 13 de 1995

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 215 DE 1995 CAMARA**

por la cual se expide el Código Disciplinario Unico.

Honorables Congresistas:

Cumplimos con el honroso encargo de rendir ponencia para segundo debate sobre el Proyecto de ley 215 de 1995 de la Cámara de Representantes, por la cual se expide el Código disciplinario Unico, cuya iniciativa se debe al señor Procurador General de la Nación.

Antecedentes

El proyecto fue presentado por el señor Procurador General de la Nación y se radicó bajo el número 215 de 1995, de la cámara de Representantes, pero se le dio primer debate en sesión conjunta de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, en la cual se le hicieron las modificaciones y adiciones siguientes:

Primera. Presentada por el honorable Representante Darío Martínez Betancurt:

“Suprímese el artículo 24 del proyecto”.

Segunda. Presentada por los honorables Representantes Ramón Elejalde y Yolima Espinosa:

Se agrega como párrafo al artículo 25 del proyecto cuyo título es *Término de prescripción de la acción y de la sanción*:

“Cuando la acción disciplinaria hace referencia a la violación de los derechos humanos, prescribe en diez (10) años. Para las acciones de Contratación Administrativa rige lo dispuesto en la Ley 80 de 1993.”

Tercera. Presentada por el honorable Representante Jesús A. García:

“Artículo nuevo. *Principio de contradicción*. El investigado tendrá derecho a conocer las diligencias tanto en la indagación preliminar como en la investigación disciplinaria para controvertir las pruebas que se alleguen en su contra y solicitar la práctica de pruebas.

Por tanto, iniciada la indagación preliminar o la investigación disciplinaria, se comunicará al interesado para que ejerza sus derechos de contradicción y defensa.”

Cuarta. Presentada por el honorable Representante Roberto Herrera:

“Las normas referidas a los aspectos disciplinarios previstas en la Ley 190 de 1995 tienen plena vigencia.”

Quinta. Presentada por el honorable Senador Germán Vargas Lleras:

“Son destinatarias de la ley disciplinaria los miembros de las corporaciones públicas, empleados y trabajadores del

Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Para los mismos efectos se aplicará a los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitorias, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, los integrantes de la Comisión de Lucha Ciudadana contra la corrupción y las personas que administren los recursos de que trata el artículo 338 de la Constitución Nacional.”

Sexta. Presentada por el honorable Senador Germán Vargas Lleras:

“Hace relación al artículo 32 para señalar que igualmente con el fin de tener concordancia con el Estatuto Anticorrupción se propone que los requisitos que deberá presentar una persona cuando entre a trabajar con el Estado sean los mismos que contiene el Estatuto Anticorrupción, porque sino quedaríamos con unos requisitos en el Anticorrupción y con otros requisitos en el Código Disciplinario diferentes unos de otros.”

La solicitud presentada por el honorable Representante Darío Martínez Betancurt se cumplió quitando el artículo del proyecto. Las proposiciones presentadas por los demás honorables Representantes relacionadas con adiciones y modificaciones fueron incorporadas al proyecto inicial, en los lugares correspondientes a la materia de la cual tratan.

Las proposiciones presentadas por el honorable Senador Germán Vargas Lleras, quedaron incorporadas al proyecto inicial así:

La primera, que modifica el artículo 10 del proyecto inicial conforma el artículo 20 del Texto Definitivo bajo el título de “Destinatarios de la ley disciplinaria”.

La segunda y que ya se transcribió modifica el numeral 9 del artículo 32 del proyecto para cambiarle su contenido por el que sobre la misma materia tienen los artículos 13, 14 y 15 de la Ley 190 de 1995, queda así:

“Artículo 32. *Los deberes*. Son deberes de los servidores públicos los siguientes:

9. Presentar para el desempeño del cargo la declaración bajo juramento, donde conste la identificación de sus bienes. Tal información deberá ser actualizada cada año y, en todo caso, al momento de su retiro.

La declaración juramentada deberá contener, como mínimo la siguiente información:

1. Nombre completo, documento de identidad y dirección del domicilio permanente.

2. Nombre y documento de identidad, del cónyuge o compañero(a) permanente y parientes en primer grado de consanguinidad.

3. Relación de ingresos del último año.

4. Identificación de las cuentas corrientes y de ahorros en Colombia y en el exterior, si las hubiere.

5. Relación detallada de las acreencias y obligaciones vigentes.

6. Calidad de miembro de juntas o consejos directivos.

7. Mención sobre su carácter de socio en corporaciones, o sociedades o asociaciones.

8. Información sobre existencia de sociedad conyugal vigente o de sociedad de hecho entre compañeros permanentes, y

9. Relación e identificación de bienes patrimoniales actualizada.

Parágrafo 1º. En la declaración juramentada se debe especificar que los bienes y rentas declarados son los únicos que posee el declarante, ya sea personalmente o por interpuesta persona, a la fecha de dicha declaración.

Parágrafo 2º. Será requisito para la posesión o para el ejercicio de función pública suministrar la información sobre la actividad económica privada del aspirante. En ella se incluirá la participación en sociedades o en cualquier organización o actividad privada de carácter económico o sin ánimo de lucro de la cual haga parte, dentro o fuera del país. Todo cambio que se produzca, deberá ser comunicado a la respectiva entidad dentro de los dos (2) meses siguientes al mismo.

Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para lo fines y propósitos de la aplicación de las normas del servicio público.

El proyecto de ley aprobado en sesiones conjuntas por las Comisiones Primeras Constitucionales de Senado y Cámara, tiene como propósito unificar las distintas normas disciplinarias en un sólo estatuto y desarrollar los preceptos constitucionales relacionados con el control disciplinario interno y el poder preferente del mismo. En efecto la Constitución Política dijo, que la administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (artículo 209). Así mismo, prescribió que el Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, ejercerá vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, adelantar las investigaciones e imponer la sanción conforme a la ley (artículo 277-6).

El Estatuto Superior, también entregó un instrumento exclusivo e indelegable al supremo director del Ministerio Público, consistente en la facultad de desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes fallas: infringir de manera manifiesta la constitución o la ley, derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el

ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo (artículo 278-1).

En armonía con los preceptos constitucionales citados en los párrafos anteriores y con toda la filosofía moralizadora de la Carta Fundamental, el proyecto de ley establece, dos clases de procesos disciplinarios: uno ordinario, y otro especial. El primero debe ser adelantado por toda entidad u organismo del Estado, cuando algún servidor público de su dependencia incurra en conductas previstas como irregulares en la Constitución, la ley o los reglamentos. Este proceso ordinario también puede ser adelantado por la Procuraduría General de la Nación en ejercicio del poder disciplinario preferente. En tanto que el proceso especial sólo puede ser adelantado, de manera exclusiva por el Procurador General y con extraordinaria celeridad, contra el funcionario público cuando incurra en alguna de las causales previstas en el numeral primero (1º) del artículo 278 de la Constitución Política.

El proyecto de ley, en sus principios rectores recoge postulados proteccionistas y garantistas, tomados del derecho del trabajo administrativo y del derecho penal, y señala que más allá de estos principios, se debe recurrir a lo prescrito en la Constitución Política, y a los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y Contencioso Administrativo. En suma el proyecto de ley contiene herramientas indispensables para luchar contra la corrupción y para lograr la eficiencia en la realización de las funciones y fines del Estado, como lo anhela nuestra sociedad, y como lo ha querido siempre el Congreso de Colombia.

Proposición

Con fundamento en lo expuesto en esta ponencia *propone*mos a los honorables Congresistas: *Dése segundo debate al Proyecto de ley número 215 de 1995.*

Vuestra comisión:

Germán Vargas Lleras, Carlos Espinosa Faccio-Lince, Senadores Ponentes; Darío Martínez Betancur, Joaquín Vives Pérez, José Gregorio Alvarado, Jaime Casabianca Perdomo, Jairo Chavarriaga Wilkin, Julio Gallardo Archbold, Representantes Ponentes.

Autorizamos el anterior informe.

El Presidente,

Mario Uribe Escobar.

El Vicepresidente,

Jairo Chavarriaga Wilkin.

Los Secretarios,

Eduardo López Villa.

Carlos Olarte Cárdenas.

CAMARA DE REPRESENTANTES
COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL
SECRETARIA GENERAL

Santafé de Bogotá, D.C., junio 13 de 1995

Autorizamos el presente informe de **Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 215/95 Cámara, por la cual se expide el Código Disciplinario Unico**", presentada por los honorables Senadores Germán Vargas Lleras, Carlos Espinosa Faccio-Lince y los honorables Representantes Darío Martínez Betancur, Joaquín Vives Pérez, José Gregorio Alvarado, Jaime Casabianca Perdomo, Jairo Chavarriaga Wilkin, Julio Gallardo Archbold.

El Presidente, *Jairo Chavarriaga Wilkin.*
El Vicepresidente, *Mario Rincón Pérez.*
El Secretario General, *Carlos Julio Olarte Cárdenas.*

CONTENIDO

GACETA NUMERO 156 - Miércoles 14 de junio de 1995
SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

Págs.

Ponencia para segundo debate al proyecto de Ley estatutaria de la administración de justicia.....	1
Ponencia para segundo debate al proyecto de Ley número 136 de 1994, Senado.....	6

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Ponencia para segundo debate al proyecto de Ley estatutaria de la administración de justicia.....	9
Ponencia para segundo debate al proyecto de Ley número 215 de 1995, Cámara.....	14